

Ilmiölähtöisyys Suomen valtionhallinnossa

Helsingin yliopisto
Kasvatustieteellinen tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Yleinen ja aikuiskasvatustiede
Heinäkuu 2021
Linda Nyman

Ohjaajat: Auli Toom
Kirsi Pyhältö
Heljä Franssila



Tiedekunta - Fakultet - Faculty Kasvatustieteellinen tiedekunta		
Tekijä - Författare - Author Linda Nyman		
Työn nimi - Arbetets titel Ilmiölähtöisyys Suomen valtionhallinnossa		
Title Phenomenal-based working in the Finnish government		
Oppiaine - Läroämne - Subject Yleinen ja aikuiskasvatustiede		
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Pro gradu -tutkielma / Auli Toom, Kirsi Pyhältö ja Heljä Franssila	Aika - Datum - Month and year 24.7.2021	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 73 + 4 liitettä
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p><i>Tavoitteet.</i> Suomen valtionhallinnossa pyritään vastaamaan nykymaailmalle tyypillisiin monimutkaisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten ilmastonmuutokseen. Ilmiöitä tulisi lähestyä kokonaisvaltaisella otteella ilmiön ehtojen mukaisesti eli toisin sanoen ilmiölähtöisesti. Valtionhallinnon rakenteilla ja toimintatavoilla on pitkät perinteensä, joka ei ilmiölähtöisyyttä käsittelevän kirjallisuuden mukaan täysin sovellu globaalin tietoyhteiskunnan dynaamisiin haasteisiin. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarkastella, minkälaisia käsityksiä valtionhallinnon työntekijöillä eli virkamiehillä on ilmiölähtöisyydestä. Lisäksi tarkoituksena on selvittää, minkälaiset tekijät säätelevät ilmiölähtöistä toimintaa valtionhallinnossa virkamiesten näkemysten mukaan.</p> <p><i>Menetelmät.</i> Tutkimukseen osallistui 9 valtionhallinnon työntekijää, jotka sijoittuivat eri hallinnonaloille. Haastateltavista virkamiehistä 7 työskenteli ministeriöissä, kun taas 2 tutkittavaa oli työsuhteessa ministeriöiden alaisiin virastoihin ja laitoksiin. Aineiston keräämisessä käytettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Sisällönanalyysissä hyödynnettiin sekä induktiivista että abduktiivista lähestymistapaa.</p> <p><i>Tulokset ja johtopäätökset.</i> Tulosten mukaan virkamiehet jäsensivät ilmiölähtöisyys-termin pitkälti rakenteiden, kuten budjetoinnin ja hallitusohjelman kautta. Lisäksi käsityksissä korostui systeemisen ymmärryksen merkitys, megatrendit, poikkihallinnollinen yhteistyö sekä monitulkintaisuus. Valtionhallinnon työntekijät näkivät ilmiölähtöisyyden edistäjiksi muun muassa poikkihallinnolliset tiimijärjestelyt, henkilökierron, kokeilukulttuurin, monipuolisen osaamisen, verkostojohtamisen, osallistavan yhteistyön sekä ketterät toimintatavat. Virkamiehet peräänkuuluttivat viestintäosaamista ja ryhmänohjaustaitoja. Sen sijaan edustukselliselle työryhmäkulttuurille ominaiset agendat ja piiloagendat sekä organisaatioiden välinen kilpailu resursseista vaikuttivat piilevän syvällä valtionhallinnon kulttuurissa, jotka puolestaan estivät ilmiölähtöisyyden toteutumista poikkihallinnollisissa hankkeissa.</p>		
Avainsanat - Nyckelord Ilmiölähtöisyys, valtionhallinto, hallitusohjelma, systeeminen ymmärtäminen, megatrendi		
Keywords Phenomenal-based working, government programme, systemic apprehension, megatrend		
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto – Helda / E-thesis (opinnäytteet)		
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information		



Tiedekunta - Fakultet - Faculty Faculty of Educational Sciences		
Tekijä - Författare - Author Linda Nyman		
Työn nimi - Arbetets titel Ilmiölähtöisyys Suomen valtionhallinnossa		
Title Phenomenal-based working in the Finnish government		
Oppiaine - Läroämne - Subject General and adult education		
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Master's Thesis / Auli Toom, Kirsi Pyhäntö and Heljä Franssila	Aika - Datum - Month and year 24.7.2021	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 73 + 4 appendices
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p><i>Objective of the study.</i> The goal of the Finnish government is to solve all kinds of problems related to complex phenomena that occur in our society. These phenomena should be approached in a holistic manner. There's a long history in the structure and procedures of the Finnish government but they don't often match with the challenges that our global information society has brought us. This requires phenomenal-based working. The focus of this study is to clarify what kind of perceptions Finnish public officers have about phenomenal-based working. The aim of this study is also to find out which factors increase and decrease phenomenal-based working from the viewpoint of public officers.</p> <p><i>Methods.</i> Nine public officers participated in this study. 7 public officers had a position in a Finnish department whereas 2 participants worked for a bureau or a public institution. The data was collected by interviewing the participants. After collecting the interview data, it was qualitatively content analysed using both inductive and abductive analysis.</p> <p><i>Results and conclusions.</i> Based on the results of this study, the perceptions of the public officers of phenomenal-based working highlighted the structures and control mechanisms used in the government such as budget and government programme. Megatrends, systemic apprehension, collaboration with different public organizations and the ability to look at things from different perspectives were also emphasized in the perceptions of the interviewees. The public officers saw that cooperative projects across the government, work rotation, experimental culture, diverse expertise, network management, participatory collaboration and agile processes played a big role in phenomenal-based working. The communication and facilitation skills were appreciated in the government. Hidden agendas and the competition between the public organizations were rooted deeply in the culture of the Finnish government. The aforementioned factors made the collaboration of the organizations difficult in different domains.</p>		
Avainsanat - Nyckelord Ilmiölähtöisyys, valtionhallinto, hallitusohjelma, systeeminen ymmärtäminen, megatrendi		
Keywords Phenomenal-based working, government programme, systemic apprehension, megatrend		
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited City Centre Campus Library – Helda / E-thesis (opinnäytteet)		
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information		

Sisällys

1	JOHDANTO.....	1
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	3
2.1	Suomen valtionhallinto.....	3
2.1.1	Valtionhallinnon rakenne ja tehtävät	3
2.1.2	Hallitusohjelma valtioneuvoston strategiana	6
2.1.3	Ohjausmekanismit valtionhallinnossa	8
2.1.4	Työ 2.0 lab- hankkeesta.....	9
2.2	Ilmiölähtöisyyden ideologiaa	10
2.2.1	Mitä on ilmiölähtöisyys?	10
2.2.2	Ilmiöpohjainen oppiminen ja monipuolinen asiantuntijuus	12
2.2.3	Siiloutuneisuus haastaa ilmiölähtöisyyttä	14
2.2.4	Ilmiöpohjainen budjetointi.....	16
2.2.5	Kehityskohteita ilmiölähtöisyyden edistämiseksi	18
2.2.6	Viestintäosaaminen, ryhmänohjaustaidot ja ketterät toimintamallit	24
3	TUTKIMUKSEN TAVOITE.	25
4	MENETELMÄ.....	25
4.1	Tutkimusjoukko.....	25
4.2	Tutkimusaineiston keruu ja kuvaus.....	26
4.3	Aineiston analyysi.....	28
5	TULOKSET.....	35
5.1	Ilmiölähtöisyys rakenteina.....	35
5.2	Ilmiölähtöisyys poikkihallinnollisuutena ja monitulkintaisuutena.....	37
5.3	Ilmiölähtöisyys megatrendeinä ja systeemisenä ajatteluna.....	38
5.4	Ilmiölähtöisyys ilmiöiden tunnistamisena ja priorisointina.....	39
6	Ilmiölähtöisyyttä ehkäiseviä ja edistäviä tekijöitä.....	39
6.1	Poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku.....	40

6.1.1 Poikkihallinnolliseen yhteistyöhön hakeutuminen.....	40
6.1.2 Yhteinen tavoite ja tilannekuva.....	41
6.1.3 Tasa-arvoinen dialogi ja osallistaminen.....	42
6.1.4 Agendat ja piiloagendat.....	43
6.1.5 Poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku.....	45
6.2 Valtionhallinnon kulttuuri.....	46
6.2.1 Kokeilukulttuuria valtionhallintoon.....	47
6.2.2 Ketterät toimintatavat.....	47
6.2.3 Uusi virkamiehen ihanne.....	48
6.2.4 Kilpailu resursseista.....	50
6.3 Johtaminen.....	50
6.3.1 Ilmiölähtöiset onnistumiset ja esimerkillä johtaminen.....	51
6.3.2 Verkostojohtaminen.....	52
6.3.3 Johdon tietoisuus ja arvostus ilmiölähtöisyyttä kohtaan.....	52
6.3.4 Luottamus ja epävarmuuden sietäminen.....	53
6.4 Osaamisen kehittäminen ja monipuolinen asiantuntijuus.....	54
6.4.1 Henkilökierto.....	54
6.4.2 Ryhmänohjaustaidot.....	55
6.4.3 Viestinnälliset taidot.....	56
6.4.4 Tilastotieteelliset/matemaattiset taidot ja ennakointitieto.....	56
6.4.5 Monipuolisen osaamisen hyödyntäminen.....	57
6.5 Organisaatorakenteet ja ohjaus.....	58
6.5.1 Poikkihallinnolliset työryhmät ja formaali työnjako.....	59
6.5.2 Tulosohjaus.....	60
6.5.3 Säädös- ja informaatio-ohjaus.....	61
6.5.4 Rakenteiden yli työskentely.....	63
7 POHDINTA.....	65
7.1 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus.....	65
7.2 Tutkimustulokset aiemman kirjallisuuden valossa.....	68
7.3 Tulosten hyödyntämismahdollisuudet ja jatkotutkimus.....	70
LÄHTEET.....	74
LIITTEET.....	81

Liite 1 Haastattelukutsu.....	81
Liite 2 Saatekirje.....	82
Liite 3 Tutkimuslupa.....	83
Liite 4 Haastattelun kysymykset.....	84

KUVIOT

Kuvio 1. Valtionhallinnon rakenne Saarista (n.d.) mukaillen.....	5
Kuvio 2. Esimerkki induktiivisesta analyysiprosessista tässä tutkimuksessa....	30
Kuvio 3. Induktiivisen analyysin kautta syntyneet 8 yläkategoriaa ja 4 pääluokkaa.....	31
Kuvio 4. Teemoittelun kautta syntyneet ylä- ja alateemat.....	32
Kuvio 5. Virkamiesten käsitykset ilmiölähtöisyydestä - pääluokat.....	35
Kuvio 6. Yläteemaan "poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku" sijoittuvat alateemat.....	40
Kuvio 7. Yläteemaan "valtionhallinnon kulttuuri" sijoittuvat alateemat.....	46
Kuvio 8. Perinteisen virkamiehen ja uuden virkamiesihanteen mukaisia ominai- suuksia ja toimintatapoja haastateltavien puheessa.....	49
Kuvio 9. Yläteemaan "johtaminen" sijoittuvat alateemat.....	51
Kuvio 10. Yläteemaan "osaaminen ja monipuolinen asiantuntijuus" sijoittuvat alateemat.....	54
Kuvio 11. Yläteemaan "organisaatorakenteet ja ohjaus" sijoittuvat alateemat..	59

1. Johdanto

Suomen ministeriöiden eli valtioneuvoston keskeisimpänä tavoitteena on ”--parlamentarismiin pohjautuva toimiva, tehokas ja strateginen hallitustyöskentely, joka vahvistaa Suomen päätöksenteko- ja kilpailukykyä” (Valtioneuvosto 2017, 26 & 30). Siinä missä Suomen hallitus ohjaa ministeriöiden toimintaa, ohjaavat ministeriöt oman toimialansa piirissä toimivia organisaatioita. Valtionhallinnolla tarkoitetaan ministeriöiden ja alaisten organisaatioiden sekä erilaisten säätiöiden, rahastojen ja riippumattomien tuomioistuimien muodostamaan kokonaisuutta (Valtioneuvosto 2017, 39 & 82.)

Valtionhallinnon organisaatiot joutuvat tekemään päätöksiä ja linjauksia monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden, kuten ilmastonmuutoksen ja eriarvoistumisen ratkaisemiseksi. Tällaiset ilmiöt muodostuvat useista komponenteista ja niiden välisistä keskinäisriippuvuuksista. Osa mutkikkaista ilmiöistä liittyy toimintaympäristöä uudistaviin megatrendeihin, kuten digitalisaatioon ja globalisaatioon. Monimutkaisessa toimintaympäristössä pärjääminen vaatii valtionhallinnolta organisatorista ketteryyttä, strategista ajattelua sekä visioinnin lisäämistä (Virtanen, Lähteenmäki-Smith & Nyholm 2018, 3 & 8.)

Ilmiölähtöisyys on ”tapa ajatella systeemisesti” yhteiskunnallisia haasteita, joita julkinen sektori pyrkii ratkaisemaan (Lähteenmäki-Smith & Nyholm 2018, 24). Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön julkaisussa (2019) korostetaan, että ilmiöiden kompleksisuuden ja keskinäisriippuvuuksien vuoksi mikään yksittäinen hallinnonala ei kykene vain oman asiantuntemuksen ja voimavarojen arvioimaan ilmiöitä riittävän kokonaisvaltaisesti sekä suunnittelemaan, ennakoimaan ja toteuttamaan kaikkia tarvittavia toimenpiteitä. Mutkikkaat haasteet vaativat poikkihallinnollista toimintaa eli eri hallinnonalojen yhteistyötä. Ilmiölähtöisyyden edistämisen eteen on ehdotettu muun muassa strategista hallitusohjelmaa (Mykkänen & Virtanen 2019, 203-205), verkostomaista työskentelytapaa (Virtanen ym. 2016, 7) sekä henkilökiertoa (Valtioneuvosto 2017).

Ilmiölähtöisen työskentelyn avulla on mahdollista päästä paremmin käsiksi kompleksisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin ja siten yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Tutkijat ovat osoittaneet huolensa kasvavasta kuilusta, traditionaalisen, passiivisuutta ja kategorisointia korostavan koulutuksen sekä monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden välillä. Tähän pyritään saamaan muutosta ilmiöpohjaisen oppimisen avulla, jossa oppiminen tapahtuu jonkin ilmiön ympärillä (Lonka 2018, 56.)

Keskeisimpiä ilmiölähtöisyyden haastajia on valtionhallinnon siiloutuneisuus eli toiminta vain oman hallinnonalan sisällä (Valtiovarainministeriö 2019). Siiloutuneisuus aiheuttaa erilaisia haasteita yhteiskuntapoliittiselle kehittämiselle. Muun muassa poikkihallinnollisen säädösvalmistelun hitaus (Valtioneuvosto 2017), resurssien hukkaan valuminen (Virtanen ym., 2018) ja toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin haasteet (Valtiovarainministeriö 2019; Virtanen, Uusikylä, Jalava, Laitinen & Noro 2016) ovat esimerkkejä siitä, millä eri tavoin siiloutunut toiminta ilmenee valtionhallinnossa negatiivisesti.

Ilmiölähtöisyys ei ole vielä vakiinnuttanut asemaansa käsitteenä. Eräässä kansainvälisessä vertailussa (Virtanen ym., 2018, 10) havaittiin, että kyseistä konseptia ei tunnistettu Tanskassa, Ruotsissa ja Hollannissa. Käsitteen vakiintumattomuuden vuoksi aiempaa tutkimuskirjallisuutta aiheesta on todella vähän, mikä perustelee tämän tutkimusaiheen tärkeyttä.

Tämä pro gradu- tutkielma on toteutettu toimeksiantona osana valtion Työ 2.0 lab-hanketta rahallista korvausta vastaan (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020). Hanke pyrkii tarjoamaan aineksia kuten vinkkejä, työkaluja ja toimintamalleja valtionhallinnon työnteon tapojen uudistamista varten. (Valtioneuvosto 2017). Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä tavoin virkamiehet eli valtionhallinnon työntekijät käsittävät ilmiölähtöisyyden. Lisäksi pyrin kartoittamaan virkamiesten näkemyksiä siitä, millaiset tekijät olisivat omiaan edistämään ilmiölähtöisyyttä ja mitkä tekijät ehkäisevät ilmiölähtöistä työskentelyä valtionhallinnon kentällä.

2. Teoreettinen viitekehys

2.1 Suomen valtionhallinto

Tässä luvussa esittelen Suomen valtionhallinnon toimintaa. Käsittelen hallitusohjelmaa sekä sen merkitystä valtionhallinnolle. Sivuan hieman ohjausmekanismeja eli millä eri keinoin ohjataan, säädellään ja seurataan eri organisaatioiden toimintaa. Lisäksi kerron valtionhallinnon toiminnan uudistamiseen tähtäävästä Työ 2.0 lab- hankkeesta (Työ 2.0 lab, n.d.).

2.1.1 Valtionhallinnon rakenne ja tehtävät

Valtioneuvostolla tarkoitetaan Suomen hallitusta eli pääministeristä ja ministereistä muodostuvaa toimielintä. Tämän valtionhallinnon keskuksen keskeisimpänä tavoitteena on ”--parlamentarismiin pohjautuva toimiva, tehokas ja strateginen hallitustyöskentely, joka vahvistaa Suomen päätöksenteko- ja kilpailukykyä”. Eduskunnan ja tasavallan presidentin päätösten toimeenpaneminen on valtioneuvoston keskeisimpiä tehtäviä. Valtioneuvoston johtajana toimii pääministeri, jonka vastuulla on Suomen valtiojohtamisen kokonaisuus (Valtioneuvosto 2017, 26 & 30.)

Valtioneuvostolla viitataan myös ministeriöistä koostuvaan hallintoasioiden päätöksentekoelimeen. Valtioneuvostossa on 12 ministeriötä: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Kussakin ministeriössä päätösvalta kuuluu ministerille, ja jos heitä on useampia, on tällöin osoitettu päävastuullinen ministeri. Ministeriön korkein virkamies on kansliapäällikkö, joka valvoo ministeriön toimintaa (Valtioneuvosto 2017, 27 & 30.)

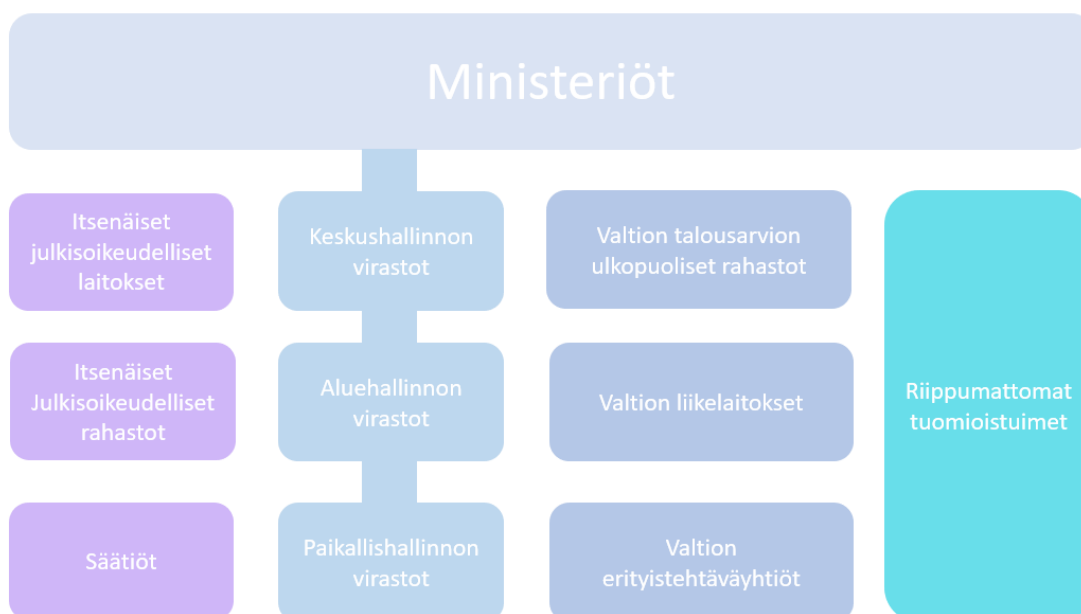
Tässä tutkimuksessa valtioneuvostolla viitataan käsitteen laajempaan merkitykseen eli 12 ministeriöstä koostuvaan päätöksentekoelimeen. Valtioneuvoston rakenne on säilynyt melkein pä muuttumattomana Suomen itsenäistymisestä

lähtien; lukuun ottamatta ympäristöministeriön toiminnan aloittamista vuonna 1984 sekä vanhasta kaupp- ja teollisuus- sekä työministeriöstä yhdistettyä työ- ja elinkeinoministeriön perustamista vuonna 2008 (Valtioneuvosto 2017, 29).

Ministeriöt ovat vastuussa oman toimialansa asioiden valmistelusta. Toimialat on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriöiden tehtävistä ministeriöistä annetuissa asetuksissa. Tarpeen tullen ministeriöt tekevät poikkihallinnollista valmistelua, ja tällöin vetovastuussa on se ministeriö, jonka toimialaan kyseinen ilmiö pääasiassa kuuluu. Eriytyneistä toimivaltuuksista huolimatta ministeriöillä on myös yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä. Näistä vastuutahona toimii valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvostolle yhteisiä asioita viedään eteenpäin yleisistunnoissa. Yleisistunnossa käsitellään muun muassa hallituksen esitykset eduskunnalle, valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja asetukset sekä EU:ssa käsiteltävät asiat (Valtioneuvosto 2017, 26-30.)

Yleisesti ministeriöissä toimii kaksi johtoryhmää eli ministerin johtoryhmä sekä virkamiesjohtoryhmä. Kussakin ministeriössä on 1-4 virallista johtoryhmää, joissa jäsenet kuitenkin ovat usein samoja. Ministeriöt eroavat toisistaan organisatiorakenteen mukaan; osassa on vähän eri osastoja ja toisissa huomattavan paljon. Lisäksi ministereiden määrä eroaa ministeriöittäin. Poikkeavuuksia on myös henkilöstön määrän mukaan, sillä ministeriöiden henkilöstö voi vaihdella 150 henkilöstä noin 2600 henkilöön (Valtioneuvosto 2017, 31 & 36.)

Valtionhallinto on valtioneuvostoa huomattavasti laajempi käsite. Valtionhallinto koostuu muun muassa ministeriöistä sekä keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon virastoista, rahastoista, laitoksista ja säätiöistä. (Valtioneuvosto 2017, 39 & 82.) Siinä missä hallitus ohjaa ministeriöiden toimintaa, ohjaavat ministeriöt omaa toimi- ja hallinnonalaansa. Hallinnonalan ohjaaminen tapahtuu informaatio-, budjetti- sekä tulosohtauksen kautta (Valtioneuvosto 2017, 39 & 82.) Ministeriöiden alla toimii yhteensä noin 60 eri laitosta ja organisaatiota. Ku-
vio 1 havainnollistaa valtionhallinnon rakennetta.



Kuvio 1. Valtionhallinnon rakenne Saarista (n.d.) mukaillen.

Seuraavaksi kuvaan lyhyesti keskus-, alue- sekä paikallishallinnon toimintaa. Keskushallinnon virastoja ovat muun muassa puolustusministeriön alainen puolustusvoimat, sisäministeriön hallinnonalainen rajavartiolaitos sekä ympäristöministeriön alla toimiva Suomen ympäristökeskus. Ministeriöiden keskittyessä strategiseen ohjaukseen, huolehtivat keskushallinnon virastot operatiivisista tehtävistä. Vaikka valtionhallinnon rakenne kokonaisuudessaan on säilynyt hyvin muuttumattomana Suomen itsenäisyydestä lähtien, on keskushallinnon virastotasolla tapahtunut enemmän muutoksia, kun virastoja on lakkautettu, yhdistetty tai hallinnonalaa vaihdettu. Aluehallintoon kuuluu 6 aluehallintovirastoa sekä 15 ELY-keskusta eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Tiivistetysti ilmaistuna aluehallintovirastojen (AVI) tavoitteena on huolehtia alueellisesta yhdenvertaisuudesta, ja ELY-keskukset pyrkivät edistämään alueellista kehittämistä kukin omalla alueellaan. Paikallishallinnon virastoja taas ovat poliisilaitokset sekä työ- ja elinkeinotoimistot (Saarinen, n.d.)

Valtiohallinnon toimintaa ohjaa ensisijaisesti hallitusohjelma, jota käsittelen seuraavassa kappaleessa. Hallitusohjelman lisäksi virkamiesten toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon perusteet. Näillä kyseisillä periaatteilla pyritään varmistamaan, että hallinnossa asioivat saavat oikeudenmukaista ja asianmukaista kohtelua, ja

että viranomaisen toiminta olisi mahdollisimman tuloksellista. Hyvän hallinnon perusteita ovat muun muassa yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa viranomaista kohtelemaan kansalaisia tasapuolisesti sekä objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta (Valtioneuvosto 2017, 28.)

2.1.2 Hallitusohjelma - valtioneuvoston keskeisin strategia

Valtioneuvoston strategiana toimii ensisijaisesti hallitusohjelma (Valtioneuvosto 2017b, 32-33.) Hallitusohjelman operationalisointi eli hallitusohjelmassa esiintyvien ylätavoitteiden muuntaminen yksittäisiksi toimenpiteiksi kuuluu valtioneuvoston kanslian tehtäviin. Valtioneuvoston kanslia myös valvoo, kuinka nämä toimenpiteet toteutuvat hallitusohjelman seurantakatsauksen avulla, ja seurantaraportteja käsitellään hallituksessa. Hallitusohjelman seuranta on prosessi, jolla pyritään varmistamaan, että hallituksen politiikan koordinaatio toimii tavoitteiden mukaisesti, ja tästäkin on vastuussa valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvosto 2017, 6.)

Hallitusohjelma ei ole ainoa dokumentti, joka ohjaa valtioneuvoston toimintaa. Kullakin organisaatiolla on oma strategiansa. Valtioneuvoston julkaisun mukaan (Valtioneuvosto 2017, 35) valtioneuvostolla (eli ministeriöillä) oli vuonna 2017 yhteensä noin 120 eri strategiaa. Strategioiden mittavan määrän lisäksi ongelmallista on se, että näille ”strategioille ei ole määritetty keskinäistä hierarkiaa”.

Valtionhallinnossa ylin ohjaus tulee hallituksen suunnalta, sillä hallitusohjelma on keskeisin valtioneuvoston toimintaa ohjaava strategia. Valtioneuvosto (kapeammassa merkityksessään) toimii kattona ministeriöille, ja eri valtion virastot taas toimivat ministeriöiden hallinnon alla. Täten hallitusohjelmalla ja hallitustyöskentelyllä on merkittävä vaikutus koko valtionhallinnon toimivuuteen ja tehokkuuteen (Valtioneuvosto 2017, 22). Koska hallitusohjelma ja hallitustyöskentely ohjaavat voimakkaasti valtionhallinnon organisaatioita, voi strateginen hallitusohjelma- ja työskentely mahdollistaa ilmiölähtöisyyden toteutumista valtionhallinnossa.

Hallituksen ja johtamisen strategisuudella tarkoitetaan valtionhallinnon kontekstissa ”julkisen politiikan valintoja ja resurssien kohdistamista tehtyihin valintoihin”. Hallitusohjelman strategisuus määrittää tavoitteiden määrän rajaamisella, tavoitteiden toteutumisen jatkuvalla seuraamisella ja asettamalla hallitusohjelmaan myös vaalikauden ylittäviä tavoitteita. Hallituksen strategisuus edellyttää yhteistyötä yli hallinnonalarajojen ja valintojen tekemistä kyseiselle hallituskaudelle sekä niiden priorisoimista (Virtanen, Lähteenmäki-Smith & Nyholm 2018, 11.) Tähän tarvitaan realistista kuvaa ja käsitystä siitä, kuinka paljon ehditään yhden hallituskauden aikana tekemään.

Strategiseen hallitusohjelmaan siirryttiin Suomessa vuonna 2015 pääministeri Juha Sipilän aloittaessa kautensa. Strategiseen hallitusohjelmaan siirtymistä perusteltiin poikkihallinnolliseen hallitustyöskentelyyn siirtymisellä sekä vaikuttavammalla hallituspolitiikalla. Sipilän hallituksessa ensimmäistä kertaa hallitusohjelmaan sisällytettiin vaalikauden tavoitteiden lisäksi tavoitteet seuraavalle kymmenelle vuodelle. Muutoksia aiempaan oli paljon. Hallitusneuvottelut aloitettiin kartoittamalla yhteiskunnan nykyhetkeä kartoittavan moninäkökulmaisen kuvan määrittämisellä. Neuvotteluissa hyödynnettiin prosessikarttaa, jonka tarkoituksena oli neuvottelujen systemaattisen etenemisen mahdollistaminen. Hallituspuolueiden puheenjohtajilla oli aiempaa vahvempi johtamisrooli ja keskeisiä tavoitteita varten muodostettiin ministerityöryhmät. Jo hallitusohjelmassa täsmennettiin yksityiskohtaisesti julkisen talouden säästökohteet. Lisäksi hallitus jätti budjetin valmistelussa 1 miljardin jakamatta, ja varasi summan kärkihankkeiden rahoittamiseen (Valtioneuvosto & valtiovarainministeriö 2019, 11.)

Mykkänen ja Virtanen (2019, 196) näkevät, että Sipilän hallituksen hallitusohjelman strategisuus ei vedä vertoja Rinteen hallitusohjelmalle. Rinteen sivuun siirtymisen jälkeen Sanna Marinin hallitus on joulukuusta 2019 lähtien käyttänyt työskentelynsä pohjana Rinteen hallitusohjelmaa. Erona Sipilän ja Rinteen hallitusohjelmissa on ollut se, että Rinteen hallitusohjelmaa ei ole ”lanseerattu” strategiakäsitteistöä käyttäen. Mykkäsen ja Virtasen mukaan Rinteen hallitusohjelmassa on esiintynyt enemmän strategisen ohjelman piirteitä. Strategisuus nä-

kyä Rinteen hallitusohjelman jäsentämisessä. Se on organisoitu hallintorajat ylittävien ilmiöiden kautta.

Hallitusohjelma itsessään sisältää elementtejä, jotka edellyttävät poikkihallinnollista yhteistyötä. Hallitusohjelman strategisuudesta huolimatta kyseenalaiseksi muuttuu se, siirtykö ”ilmiö edellä”- työskentely ja poikkihallinnollinen yhteistyö ruohonjuuritasolle. Täytyy myös muistaa, että poikkihallinnollisen yhteistyön vaatimus hallitusohjelmassa ei itsessään vielä takaa sitä, että ilmiölähtöisyys toteutuisi.

2.1.3 Ohjausmekanismit valtionhallinnossa

Valtion virastot, laitokset ja säätiöt toimivat valtionhallinnossa ministeriöiden alaisuudessa. Ministeriöt ohjaavat niiden alaisia organisaatioita erilaisten ohjausmekanismien, kuten tulosohjauksen, säädösohjauksen ja informaatio-ohjauksen avulla. Suuri osa organisaatioista toimii yhden ministeriön hallinnon alla, kun taas joidenkin organisaatioiden toimintaa ohjaa useampi ministeriö (Saarinen, n.d.) Seuraavaksi käsittelemme lyhyesti, mitä tulos-, säädös- ja informaatio-ohjauksella tarkoitetaan.

Valtiokonsernin tulosohtausmallissa päämääränä on ”löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille”. Päämäärään kuuluu myös palvelujen laadun kehittäminen kustannustehokkuutta unohtamatta. Tulosohtaus pohjautuu hallitusohjelman sisältämiin tavoitteisiin, kuten myös ministeriöiden ja virastojen omiin tavoitteisiin (Saarinen & Siltanen, n.d.)

Tulosohtaus on organisoitu ministeriöiden ja niiden alaisten organisaatioiden välisinä tulossopimuksina. Sopimuksissa osapuolet sopivat tulevan vuoden tulostavoitteista sekä niihin tarvittavista resursseista. Tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta. Koko hallituksen vuosikertomuksessa taas ”ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta” (Saarinen & Siltanen, n.d.)

Säädösohjauksella tarkoitetaan ohjausta, joka välittyy eduskunnan määrittävinä lakeina, asetuksina sekä muina alempiasteisina säädöksinä. Säädös- eli normiohjaus velvoittaa kohdeorganisaatiota toimimaan tietyllä tavalla. Jos toimija ei noudata näitä, on luvassa yleensä sanktioita (Hansson 2002, 15.)

Informaatio-ohjauksella taas viitataan ministeriöiden taholta tapahtuvaan informaation välittämiseen. Tiedon välittämisen päämääränä on ohjattavan organisaation toimintaan vaikuttaminen. Kyseinen ohjausmekanismi voi ilmetä esimerkiksi raporteina, suunnitelmina, oppaina, suosituksina, koulutuksina sekä tilasto- ja tutkimustietona. Tarkoituksena on tuottaa kohdeorganisaatiolle sellaista tietoa, josta on apua organisaation toiminnan kehittämisessä. Informaatio-ohjaus ei ole kohdeorganisaatiota sitovaa (Jalonen ym. 2009, 24.) Koska se ei ole sitovaa ja informaation vastaista toimintaa ei ole sanktioitu, saattaa informaatio-ohjauksen vaikutukset toisinaan jäädä vaillinaiseksi.

2.1.4 Työ 2.0 lab- hankkeesta

Tämä pro gradu- tutkielma on toteutettu osana valtion Työ 2.0 lab-hanketta (Ei-nola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020). Työ 2.0 lab-hanke toteutetaan yhteistyössä Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, Senaatti-kiinteistöjen sekä Valtorin kesken. Tavoitteena on luoda vinkkejä, työkaluja ja toimintamalleja valtionhallinnon työnteon tapojen uudistamista varten (Valtioneuvosto 2017.) Digitalisaatio tulee muuttamaan valtionhallinnon kentällä tehtävää työtä olennaisesti. (Virtanen ym., 2016). Tähän Työ 2.0 lab pyrkii osaltaan vaikuttamaan.

Työ 2.0 lab -hanke tarjoaa toimitilan ilmiölähtöiselle, hallinnonala- ja sektorirajat ylittävälle työskentelylle. Hankkeen tarjoama toimitila on suunniteltu oppimista, verkostotyötä, luovuutta ja yhteiskehittämistä edistäväksi. Sen käyttäminen on ilmaista valtionhallinnon työntekijöille ja heidän yhteistyökumppaneilleen. Koronatilanteen takia toimitila on tällä hetkellä tilapäisesti suljettuna (Työ 2.0 lab, n.d.)

Työ 2.0 lab:ltä on ollut mahdollista tilata ulkopuolinen fasilitaattorin eli ryhmän-ohjaaja oman projektin ulkopuolelta. Fasilitaattori on puolueeton keskustelunohjaaja, joka auttaa ryhmää saavuttamaan päämääränsä (Summa & Tuominen 2009, 8-9). Työ 2.0 lab:n fasilitaattorit auttavat suunnittelemaan työpajoja, ohjaavat työskentelyä ryhmän tavoitteita edistään sekä tarjoavat menetelmäosaamista. Työ 2.0 lab on kaksi vuotta kestävä kokeilu (2020-2022), ja sen jatkosta päätetään myöhemmin (Työ 2.0 lab, n.d.)

2.2 Ilmiölähtöisyyden ideologiaa

Tässä luvussa pureudun ilmiölähtöisyyteen sekä siihen liittyviin osatekijöihin. Käsittelen ilmiölähtöisyyden merkitystä, ilmiöpohjaista oppimista sekä valtionhallinnon nykyiseen toimintamalliin liittyvää problematiikkaa. Lisäksi tuon esiin erilaisia tutkimuskirjallisuudessa ja valtioneuvoston julkaisuissa esiintyneitä toimenpiteitä, joilla tähdätään ilmiölähtöisempään valtionhallintoon.

2.2.1 Mitä on ilmiölähtöisyys?

Yhteiskunnalliset ongelmat, joita valtionhallinnossa käsitellään muodostavat usein hyvin kompleksista ilmiöistä tai ilmiökokonaisuuksista. Kielitoimiston sanakirja (2020) määrittää sanan ilmiö ”jollakin tavalla ilmeneväksi, havaittavissa olevaksi tapahtumaksi, tapahtumasarjaksi, seikaksi tai asiaintilaksi”. Valtionhallinnollisessa kontekstissa ilmiö merkitsee ”syystä tai toisesta huomionarvoiseksi aiheeksi, johon kohdistetaan toimenpiteitä” (Lähteenmäki-Smith, Tattersall, Aranko, Kanerva & Poukka 2018). Esimerkkejä tällaisista monimutkaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä on muun muassa ilmastonmuutos, maahanmuutto, eriarvoistuminen ja syrjäytyminen. Tällaiset ilmiöt muodostuvat useista komponenteista ja niiden välisistä monimutkaisista keskinäisriippuvuuksista (Virtanen, Lähteenmäki-Smith & Nyholm 2018, 3.) Tämä tekeekin ilmiöiden ”ratkaisemisen” tai niihin vaikuttamisen hyvin haastavaksi.

Osa mutkikkaista ilmiöistä liittyy toimintaympäristöä uudistaviin megatrendeihin. Tällaisia ovat esimerkiksi teknologian murros, digitalisaatio, taloustilanteen epävarmuus, globalisaatio, polarisaatio niin yhteiskunnallisella kuin alueellisella ta-

solla sekä ekologisen kestävyyskriisi, jotka ovat muuttaneet - ja tulevat jatkossakin muuttamaan - toimintaympäristöämme. Toimintaympäristössä pärjääminen vaatii organisatorisen ketteryyden, strategisen ajattelun sekä visioinnin lisäämistä (Virtanen ym., 2018, 8.)

Ilmiölähtöisyys (ts. ilmiöpohjaisuus) tarkoittaa yleisellä tasolla tapaa ”hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta, erillisten yksittäisten osien sijaan”. Virtanen, Lähteenmäki-Smith ja Nyholm (2018, 24) määrittelevät ilmiölähtöisyyden valtionhallinnon kontekstissa seuraavasti: ”Politiikkaohjauksessa ilmiölähtöisyys on tapa ajatella systemisesti julkisen politiikan toimenpitein ratkaistavia yhteiskunnallisia haasteita ja niiden monimutkaisia kokonaisuuksia.”

Ilmiölähtöisyys ei ole vielä vakiinnuttanut asemaansa käsitteenä valtionhallinnossa. Eräässä kansainvälisessä vertailussa analysoitiin Tanskan, Ruotsin ja Hollannin tapoja vastata kolmeen kompleksiseen yhteiskunnalliseen ilmiöön: maahanmuuttoon, ilmastonmuutokseen ja digitalisaatioon. Kyseisissä valtioissa nämä ilmiöt on vahvasti nostettu esiin hallitusohjelmassa ja organisoitu poikkihallinnollisesti eli usean eri hallinnonalan yhteistyönä. Analyysissä kuitenkin selvisi, että Tanskassa, Ruotsissa ja Hollannissa ei tunnistettu käsitettä ilmiölähtöisyys erillisenä konseptina. (Virtanen ym., 2018, 10.) Politiikkaohjaus oli edellä mainituissa valtioissa rakennettu vahvasti ilmiölähtöiseen suuntaan ilman käsitteen tunnistamista. Suomessa kyseiselle käsitteelle ja sen mukaiselle muutokselle sen sijaan näkyisi olevan tarvetta.

Ilmiölähtöisyys kiinnittyy vahvasti systeemiajatteluun. Systeemillä viitataan kokonaisuuteen, joka sisältää useita komponentteja, ja sen toiminta riippuu näiden vuorovaikutussuhteista. Systemisesti voidaan tarkastella esimerkiksi tehdasta, organisaatiota, aivoja tai vaikkapa perhettä. Systeemit voivat olla fyysisiä, biologisia, sosiaalisia tai ihmisten suunnittelempia järjestelmiä. (Jackson 2003, 11-13.) Systeemejä on haastavaa ymmärtää niiden monimutkaisten keskinäisriippuvuuksien vuoksi, ja siksi systeemiajattelu onkin kokonainen tieteenala. Karkeasti ilmaistuna systeemiajattelu on tapa hahmottaa todellisuutta. Systeemiajattelun kautta pyrkimyksenä on ymmärtää systeemejä paremmin ja siten vaikuttaa nii-

hin eri toimenpitein, jotta lopputulos olisi halutun kaltainen. (Kim 2007, 2-3.) Ilmiölähtöisyys vaatii myös kykyä systeemiajatteluun, mikä on edellytys monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen. Lisäksi systeemiajattelua tarvitaan valtionhallinnon toiminnan hahmottamisessa, jotta esimerkiksi ilmastomuutosta kyettäisiin ehkäisemään lukuisten eri valtionhallinnon organisaation yhteisvoimin. Tulevaisuuden ongelmien kompleksisuuden ja keskinäisriippuvuuksien vuoksi ”päättöksenteossa vaaditaan laajaa ymmärrystä monimutkaisista kokonaisuuksista”. Lisäksi muutokset tapahtuvat nopealla aikataululla ja yhteiskunnalliset haasteet sisältävät keskinäisriippuvuuksia. Tästä syystä tarvitaan ennakkointityötä eli tulevaisuusorientoituneen tiedon tuottamista (Valtioneuvoston kanslia, n.d.)

2.2.2 Siiloutuneisuus haastaa ilmiölähtöisyyttä

Yksi ilmiölähtöisen työskentelyn tunnistettu este valtionhallinnossa on siiloutuneisuus. Aluksi käyn läpi, mitä siiloutuneisuus merkitsee. Sitten sivuan hieman valtionhallinnon historiaa: mistä siiloutunut työskentely on saanut alkunsa? Lopuksi tuon esiin siiloutuneisuuteen liittyvää problematiikkaa sekä millä eri tavoin se nykypäivänä ilmenee valtionhallinnossa.

Siiloutuneisuus on yksi merkittävimpiä ilmiölähtöisyyden haastajia (Virtanen ym., 2018, 24). Siiloutuneisuus tarkoittaa vähäistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä ja sitä, kuinka toimitaan lähinnä oman hallinnonalan sisällä. Siiloutuneisuuteen kuuluu usein myös keskeisesti oman hallinnonalan osaoptimointi (Valtiovarainministeriö 2019, 13.) Siiloutuneisuus on ongelmallista siinä mielessä, että monimutkaiset ilmiöt tarvitsisivat nimenomaan kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa.

Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön julkaisussa (2019) korostetaan, että ”yksittäisten hallinnonalojen voimavarat ja asiantuntemus eivät riitä ilmiöiden vaikutusten kokonaisvaltaiseen arviointiin, ennakkointiin ja tarvittavien toimenpiteiden suunnitteluun sekä toteutukseen”. Siiloutuneisuuden vastakohtana taas toimii poikkihallinnollisuus eli usean hallinnonalan yhteistoiminta.

Valtioneuvoston rakenne on säilynyt lähes muuttumattomana vuosikymmeniä. 1990-luvulla valtioneuvostoa pyrittiin kehittämään hajauttamalla. Hallinnon hajauttamisen tarkoituksena oli muuttaa suuntaa pois erittäin keskitetystä päätöksentekojärjestelmästä. Ministeriöistä tuli oman hallinnonalansa johtavia konsernikeskuksia. 2000-luvulla hajautuksen ongelmallisuuteen herättiin, ja palattiin koko valtiosyhteisötasoiseen konserniohjaukseen eli käytännössä pääministerivetoisempaan valtioneuvostoon. Vaikka erilaisia toimenpiteitä on tehty hajautuksen vähentämiseksi, ovat ministeriöt säilyttäneet asemaansa ”oman hallinnonalansa vahvoina konsernijohtajina” (Virtanen, Uusikylä, Jalava, Laitinen & Noro 2016.) Siiloutunut hallintokulttuuri on jäännös vanhasta hajautetusta hallintojärjestelmästä. Vaikka toimenpiteitä yhtenäisemmän toiminnan eteen on tehty, voi hajautuneisuus vieläkin vaikuttaa toiminnan taustalla.

Siiloutuneisuuteen liittyy myös Suomen hallitusmallin kollegiaalisuus, jolla on pitkät historialliset juuret. Kollegiaalisuuteen kuuluu periaate, että ratkaisuja tehdään yhteisellä päätöksellä, ja että ristiriidat käsitellään äänestämällä. Tähän hallitusmalliin kuuluu myös julkilausumaton toimintaperiaate, jonka mukaan ministeriöiden ei kuulu puuttua istunnossa muiden ministeriöiden asioihin (Valtioneuvosto 2017, 17.) Edellä mainittu esimerkki osoittaa, kuinka vahvasti siiloutuneisuus on juurtunut hallinnon työkuultuuriin. Toki on ymmärrettävää, että ministeriöt oman alan asiantuntijoinaan pitävät huolta omista asioistaan. Siiloutuneisuutta saattaa ylläpitää useitakin erilaisia toimintaan juurtuneita, julkilausumattomia sääntöjä ja periaatteita, joita tässä tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää.

Valtioneuvoston julkaisun (2017) mukaan ministeriöiden siiloutuminen on aiheuttanut viivästystä poikkihallinnolliseen valmistelutyöhön, kuten säädösvalmisteluun. Näin ollen siiloutuneisuudella on yhteys yhteiskuntapoliittisten linjausten kehittämiseen. Kun ilmiöt sivuavat useampaa hallinnon alaa ja siiloutuneisuus hidastuttaa valmistelutyötä, on yhteiskunnan ilmiöihin haastavaa vaikuttaa. Siiloutunut työkuultuuri saattaa näkyä myös saman työn tekemisenä uudelleen, kun ”vasen käsi ei tiedä mitä oikea tekee” (Virtanen ym., 2018, 24). Ilmiölähtöisyyttä voidaan siten perustella myös taloudellisilla seikoilla. Saman työpa-

noksen toistuminen eri hallinnonaloilla on loppujen lopuksi resurssien hukkaan valumista.

Valtionhallinnon siiloutunutta työskentelytapaa ylläpitävät lainsäädännön ja budjetoinnin yksityiskohtaisuus. Esimerkiksi syrjäytymiseen pyritään vastaamaan useilla eri hallinnonaloilla, jolloin rahoitus toteutuu ”erillisten budjettimomenttien kautta”. Syrjäytymisen vähentäminen on hankalaa, kun siiloutuneisuus ja lainsäädännön sekä budjetoinnin yksityiskohtaisuus vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa. Tällöin ”politiikkatoimet voivat jopa olla ristiriidassa keskenään”. (Virtanen ym., 2018, 24.) Budjetoinnin yksityiskohtaisuuden ongelmallisuuteen on ehdotettu ilmiöpohjaista budjetointia, jota käsitellään tarkemmin tämän tutkielman kappaleessa 2.2.4.

2.2.3 Ilmiöpohjainen oppiminen ja monipuolinen asiantuntijuus

Nykypäivän haastavat yhteiskunnalliset ilmiöt ylittävät yksilön kognitiivisen kapasiteetin. Tutkijat ovat osoittaneet huolestustaan kasvavasta kuilusta traditionaalisen, passiivisuutta ja kategorisointia tukevan koulutuksen ja monimutkaisten ilmiöiden välillä (Lonka 2018, 56.) Kompleksiset yhteiskunnalliset ilmiöt sekä niihin vaadittava holistisempi näkökulma ovat syy siihen, miksi ilmiöpohjaista oppimista on alettu korostamaan opetussuunnitelmissa 2010-luvulla. Ilmiöpohjaisella oppimisella (eng. Phenomenon-based learning) tarkoitetaan holistista lähestymistapaa korostavaa oppimista. Oppimisen lähtökohtana ovat kokonaisvaltaiset ilmiöt. Ilmiöitä pyritään tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti aidossa kontekstissaan, jolloin koulussa opittavat tiedot linkittyvät koulun ulkopuolisen elämän ongelmiin. Oppilaat opettelevat ilmiöön liittyviä tietoja ja taitoja oppiainerajoja ylittäen ja pyrkivät yhteistyön avulla kehittämään uusia ratkaisuja (Lonka 2018, 173.)

Ilmiöpohjaisessa oppimisessa yhdistetään tietoa eri oppiaineista, ja oppiminen tapahtuu aina jonkin ilmiön ympärillä. Näin tavoitteena on edistää joustavampien mentaalisten mallien ja ongelmanratkaisutaitojen kehittymistä. Eri mene-

telmiä, kuten kirjoittamista, keskustelua ja käsitekarttoja käyttämällä oppijat muokkaavat aktiivisesti ennalta olevia käsityksiään. Ilmiöpohjaisen oppimisen avulla on mahdollista kehittää tulevaisuuden kriittisiä taitoja, kuten luovaa ongelmanratkaisua ja ajattelua sekä yhteistyötaitoja (Lonka 2018, 173.)

Perinteinen tieteenalarajoihin ja niiden välisiä kuiluja painottava oppiminen saattaa ylläpitää siiloutuneisuutta. Kasvatuspsykologian professori Kirsti Lonka (2018, 174) tuo esiin, että länsimaalaisen tieteen kenttä on siiloutunut. Tällöin tieteen tarjoama todellisuudenkuva on pirstaloitunut. Tieteenalat ovat jakautuneet jo satoja vuosia sitten. Ilmiöpohjaisessa oppimisessa oppija pääsee yhdistämään eri tieteenalojen tietoa. Ilmiöpohjainen oppiminen näin ollen edistää systeemistä ajattelua, kun tietoa luodaan ja hyödynnetään laajemmin tieteenalojen rajat ylittäen. Lapsilla on tapana nähdä maailma holistisemmin kuin aikuisilla, mikä näkyy erityisesti ”kyselyiässä” (Lonka 2018, 31). Jos lapsi lähtökohdaisesti näkee maailman kokonaisvaltaisemmin kuin aikuiset, niin tämä tuo mieleen kysymyksen: edistämmekö perinteisellä tieteenalarajoihin perustuvalla koulutuksella kategorisoitunutta ja sektorilähtöistä ajattelua?

Lonka (2018, 30 & 45) korostaa, että asiantuntijuus on usein alakohtaista, mutta nykyajan monimutkaiset haasteet edellyttävät monipuolista asiantuntijuutta eli hybridiasiantuntijuutta. Hybridiasiantuntijuudella hän tarkoittaa tieteen- ja toimialoja ylittävää asiantuntijuutta. Ihmisillä, valtionhallinnon virkamiehet mukaan lukien, on taipumus olla kiinnostuneita asioista, joista tietävät jo ennestään. Kiinnostus on välttämätöntä uuden oppimisessa, sillä se suuntaa keskittymistä ja kognitiivisia prosesseja.

Tästä syystä saatamme olla taipuvaisia harjaantumaan asiantuntijaksi tietyllä tieteenalalla ja jopa hylkimään informaatiota muihin aloihin liittyen. Tämä on ongelmallista siinä mielessä, että kapea-alainen ajattelu voi ajaa meitä tulkitsemaan asioita vain oman toimialamme/organisaation kautta, emmekä pysty katsomaan ilmiöitä muista näkökannoista. Tällä taas voi olla yhteyksiä sektoripohjaiseen ajatteluun ja siiloutuneeseen toimintakulttuuriin.

Tässä tutkielmassa käytän juuri mainitun hybridiasiantuntijuuden sijaan monipuolisen asiantuntijuuden käsitettä. Valtionhallinnon laajuuden vuoksi viittaa termeillä monipuolinen asiantuntijuus ja osaaminen sekä yksilöön mutta myöskin yksilöä laajempaan joukkoon, esimerkiksi tiimiin, yksikköön tai organisaatioon, jonka osaamisresurssit muodostuvat laajasta asiantuntijuudesta ja osaamisesta. Koska nykypäivän ilmiöt ovat hyvin monimutkaisia, vaaditaan niiden ratkaisemiseen monipuolista asiantuntijuutta. Tämä vaatisi monipuolista asiantuntijuutta sekä sen aktiivista hyödyntämistä. Monipuolisen asiantuntijuuden korostaminen ei tietenkään laske arvostusta spesifiä asiantuntijuutta kohtaan, mutta asettaa organisaatioille vaatimuksen monipuolisen asiantuntijuuden arvostamisesta ja hyödyntämisestä.

2.2.4 Ilmiöpohjainen budjetointi

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS 10-11§) mukaan ministeriöt vastaavat omasta toimialastaan sekä oman toimialansa alaisten virastojen ja laitosten toiminnasta. Esimerkiksi puolustusministeriö on vastuussa maan puolustuksesta sekä Puolustusvoimista, ja ulkoministeriö käsittelee Suomen suhdetta ulkomaan valtoihin (Valtiovarainministeriö 2019, 15-16.) Näin ollen myös valtionhallinnon budjettirakenne noudattaa hallinnonalakohtaista rakennetta. Julkisen talouden suunnitelma ja vuosittainen talousarvio perustuvat hallinnonalapohjaiseen pääluokkarakenteeseen (Backman ja Hyssälä 2018.)

Monimutkaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin vastaaminen ei onnistu yhden hallinnonalan voimin, jolloin tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa ja systematisempää lähestymistapaa. Ilmiölähtöisellä (ts. ilmiölähtöisellä) budjetoinnilla tarkoitetaan *sektorirajat ylittävää budjetointia*, jota on alettu viime vuosina kehittää Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on nostanut esiin sen eteenpäinviemisen tärkeyttä. (Varis 2020.)

Ilmiöpohjaisella budjetoinnilla nähdään olevan useita hyötyjä. Eri tahot ovat perustelleet ilmiöpohjaista budjetointia muun muassa poikkihallinnollisen yhteis-

työn kasvattamisen, kokonaisuuksien paremman hallinnan sekä moniulotteisten yhteiskunnallisten ongelmien systemaattisemman ratkaisemisen kautta (Valtiovarainministeriö 2019, 10). Etuina on korostettu myös resurssien käytön tehostamista, läpinäkyvyyden lisäämistä, hallinnon tilivelvollisuuden vahvistamista sekä päätöksenteon ja tietopohjan parantamista. Suurin haaste ilmiöpohjaisen budjetoinnin rakentamiselle ja arkeen juurruttamiselle on hallinnon siiloutuneisuus. Esteenä voidaan nähdä erilaiset reviirikiistat hallinnonalojen kesken sekä yhteisen, poikkihallinnollisen tietopohjan puute (Varis 2020.)

Termin ilmiölähtöisyys lisäksi myös ilmiöpohjainen budjetointi on suomalainen termi, jota ei näy kansainvälisessä kielenkäytössä. Monet valtiot ovat kuitenkin ottaneet harppauksia tähän suuntaan, esimerkiksi kestävän kehityksen ja hyvinvointibudjetoinnin muodossa. OECD on kehittänyt erilaisia keinoja perinteisen budjetoinnin tueksi, kuten esimerkiksi sukupuolitietoisen budjetoinnin (Varis 2020.)

Vaikka ilmiöpohjainen budjetointi on Suomessa tuttu käsite ministeriöissä, niin monet käsittävät termin eri tavoin. Osa käsittää ilmiöpohjaisen budjetoinnin olevan jo laajassa käytössä valtionhallinnossa. Väärinymmärrys johtuu ilmiöpohjaisen budjetoinnin olevan nykyinen käytäntö, jossa kukin hallinnonala kirjaa ylös, miten sen toimet edistävät esimerkiksi kestävän kehityksen tavoitteita. Tietyille ilmiöille myönnetty lisärahoitus on toinen esimerkki ilmiöpohjaisen budjetoinnin virheellisestä käsittämisestä. Ilmiöpohjainen budjetointi liittyy irrallisten lisärahoitusten sijaan lakisääteisiin ja pysyvämpiin määrärahoihin. Se vaatisi siis uusien käytäntöjen valmistelua ja kehittämistä (Varis 2020.)

Valtiovarainministeriön (2019, 11) työryhmä on kehittänyt 5 erilaista ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamismallia. Yhdessä toteuttamismallissa hallitusohjelmassa muutamalle priorisoidulle ilmiölle määrättäisiin oma vastuuministeri eli ”ilmiöministeri”. Budjetin rakenne säilyisi tässä mallissa ennallaan, mutta ilmiöministeri vastaisi ilmiöön liittyvistä, mahdollisesti eri pääluokkiin (eli hallinnonaloihin) kohdistuvista momenteista. Momentti-termillä viitataan päätösosaan ja selvitysosaan, jotka määrittävät määrärahan käyttöä (Valtiokonttori, n.d). Kyseisen toteuttamismallin eduksi Valtiovarainministeriön (2019, 11) työryhmä esittää

sen, että ilmiön suhteen olisi helpompi tehdä painopistemuutoksia ja uudelleen-arviointeja joustavasti, kun yksi ministeri olisi vastuussa ilmiön kokonaisuuden hallinnasta. Haittapuolena kyseisessä mallissa on se, että kyseisen ministerin vastuualueet jakaantuisivat useaan eri ministeriöön. Tämä taas vaatisi erilaisia toimivaltuuksiin liittyviä muutoksia.

Yksi konkreettinen, ”tosielämän” esimerkki ilmiöpohjaisesta budjetoinnista on lapsibudjetointi. Lapsibudjetoinnin merkitys pohjautuu YK:n lapsen oikeuksille. Lapsibudjetoinnin avulla pyritään löytämään vastauksia siihen, kuinka suuri osuus julkisen hallinnon resursseista kohdistetaan lasten hyvinvointiin ja ovatko kyseiset resurssit samassa linjassa lasten hyvinvoinnille määriteltuihin tavoitteisiin. Se sisältää sekä lapsiin kohdistuvien resurssien jäljittämistä, analysoimista sekä resursseilla tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Hallinnon-alapohjaisen budjetoinnin vuoksi kunnan- tai valtionhallinnossa ei ole kokonaisvaltaista käsitystä siitä, ”miten eri palvelut ja niiden kustannukset jakaantuvat väestössä”. Lapsibudjetointiin kehitetty malli antaa valtion ja kuntien päättäjille ”välineitä hallinnonalat ylittävään tiedolla johtamiseen ja vaikutusarviointiin”. Lapsibudjetointi ei ole täysin uusi asia, vaan esimerkiksi Oulu on tehnyt lapsibudjetointia useita vuosia, ja kyseistä kuntaa voisikin kutsua lapsibudjetoinnin edelläkävijäksi (Jokiranta, Peltonen, Rissanen, Rosenqvist, Voltti, Käsmä, Luoma, Falk & Kuokkanen 2020, 9-12.)

Ilmiöpohjainen budjetointi voi siten toimia askeleena tehokkaampaan tiedolla johtamisen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden suuntaan. Lapsibudjetointi on yksi hyvä esimerkki konkreettisista kehitysskeleista ilmiöpohjaisemman budjetoinnin suuntaan, mutta sen sisältöä ei käydä tässä tutkimuksessa läpi sen tarkemmin.

2.2.5 Kehityskohteita ilmiölähtöisyyden edistämiseksi

Ilmiöpohjaisen budjetoinnin ja Työ 2.0 lab- hankkeen lisäksi ilmiölähtöisyyden eetoksen eteen on ehdotettu erilaisia toimenpiteitä useiden selvitys- ja työryh-

mien toimesta. Valtioneuvostopolitiikan kentällä 2000-luvun vaihteessa keskeisiksi käsitteiksi nousivat strateginen johtaminen, poikkihallinnollisuus, laaja-alaisuus ja valtioneuvoston yhtenäisyys (Mykkänen & Virtanen 2019, 207). Nämä tekijät ovat edelleen valttikortteja ilmiölähtöisyyden toteutumisen kannalta. Tuon seuraavaksi esiin ehdotettuja, edellä mainittuihin tekijöihin liitettyjä toimenpiteitä, jotka linkittyvät valtioneuvoston strategiaan, työkaluihin ja työskentelyprosesseihin.

Ilmiölähtöisyyden toteutuminen edellyttää siiloutuneen työkuulttuurin purkamista. Mykkäsen ja Virtasen (2019, 203-205) mukaan siiloutunutta työskentelyä on mahdollista vähentää strategisella hallitusohjelmalla, jossa edellytetään ”puolueiden yhteistyötä, ministeriökohtaisen työnjaon ylittämistä, yhteisten tilaisuuksien lisäämistä tai pääministerin aseman vahvistamista”. Hallitusohjelman muodostamisessa on näin ollen kyse ”instituution rakentamisesta”. Tämä vaatii sisällössä ilmenevien tavoitteiden lisäksi poliittista päätöksentekoa ohjaavien rakenteiden ja menettelytapojen suunnitelmallista valintaa. Hallitusohjelman ja hallitustyöskentelyn merkitys muuttuu sitä tärkeämmäksi, mitä fragmentoituneempi eli tavoitteiltaan ja arvoiltaan hajanaisempi on hallituksen muodostama puoluekokonaisuus. Tutkijat tuovat esiin, että valtioneuvoston kanslian vahvistunut asema Suomen valtionhallinnossa on toiminut edellytyksenä strategiselle hallitusohjelmalle- ja työskentelylle.

Hallitusohjelma ei kuitenkaan ole ainoa valtionhallinnon toimintaa ohjaava mekanismi. Valtioneuvostolla on huomattavan suuri määrä eri strategioita, joita virkamiesten on toiminnassaan noudatettava (Lankinen, Laine & Heikkinen 2017). Sirpaleinen toiminnanohjaus ja pirstoutuneisuus valtioneuvoston organisaatioiden kesken haastavat ilmiölähtöisyyden toteutumista. Täten koko julkishallintoa koskevat yhteiset linjaukset voisivat auttaa ilmiölähtöisyyden turvaamisessa. Uudella julkisen hallinnon uudistamista koskevalla strategialla pyritään ”ohjaamaan ja vahvistamaan koko julkisen hallinnon uudistamista 2020-luvulla”. Strategiassa pyritään tehostamaan julkishallinnon kykyä toimia toimintaympäristössä, jossa jylläävät useat megatrendit, kuten globalisaatio ja digitalisaatio. Päämääränä on palveluiden sujuvoittaminen, oikeusturvan toteutumisen varmistaminen.

minen sekä uusien mahdollisuuksien luominen eri sidosryhmille, kuten yrityksille ja yhteisöille (Julkisen hallinnon strategia, n.d.)

Strategia sisältää useita julkishallinnon toiminnan yhtenäistämisen elementtejä. Yksi strategian toimintalinjaus onkin ”yhtenäisesti ja yhdessä työskentely”. Kyseiseen linjaukseen kuuluu toiminnan uudistaminen niin, että julkishallinnon olisi helpompi ”työskennellä yli sisäisten rakenteiden ja rajojen aiempaa sujuvammin ja yhtenäisemmin”. Toinen toimintalinjaus taas korostaa ihmislähtöisiä ja monimuotoisia palveluita, joissa olennaista on erilaisten elämänpolkujen, -tapojen ja tilanteiden tunnistaminen sekä toimiminen taloudellisesti kestäväällä tavalla digitalisaatiota hyödyntäen (Julkisen hallinnon strategia, n.d.) Strategia vaikuttaa lupaavalta hallinnon yhtenäistämisen ja siten ilmiölähtöisyyden kannalta. Nähtäväksi kuitenkin jää, saadaanko sillä vaikutusta laajasti julkisen hallinnon toimintaan vai onko kyseessä vain lukuisten strategioiden joukkoon hyppäävä ohjenuora.

Valtioneuvoston yhtenäistäminen on nostettu tärkeäksi kohteeksi, jonka kautta poikkihallinnollinen yhteistyö voisi lisääntyä ja tehostua. Viime vuosina onkin pyritty satsaamaan siihen, että eri ministeriöillä on yhteisiä työkaluja, kuten tietotekniikkajärjestelmiä. Yhtenäistämällä tarkoitetaan tekemällä sellaisia toimenpiteitä, jotta prosessit ja kulttuurilliset tekijät olisivat samankaltaisempia läpi ministeriöiden tai toimivat paremmin yhteen (Valtioneuvosto 2017.) Eriytyneet toimintamallit ja työkalut ministeriöittäin eivät ainakaan tue siiloutuneisuuden vähentämistä, mikä taas olisi välttämätöntä ilmiölähtöisyyden edistämisen kannalta.

Toiminnan yhtenäistämisessä organisaatiokulttuurilla on suuri merkitys. Organisaatiokulttuurilla on useita erilaisia määritelmiä esimerkiksi sen mukaan, koetaanko kulttuurin olevan organisaation hallussa oleva ominaisuus vai koostuuko organisaatiokulttuuri organisaatiosta ja sen työntekijöistä. Vaikka näkemys organisaatiokulttuurista vaihtelee tutkijoiden keskuudessa, on määritelmään löydettävissä samankaltaisiakin periaatteita. Tiettyyn organisaatiokulttuuriin sisältyy verrattain pysyviä ja erilaisia ajatus- ja toimintamalleja. Konkreettiset ja abstraktit mallit esiintyvät esimerkiksi symboleina, arvoina, rituaaleina ja vuorovaiku-

tustyyleinä, ja täten ohjaavat organisaation toimintaa. Näin ollen organisaatiokulttuuri on ainutlaatuinen (Mauno & Ruokolainen 2008.)

Vuonna 2015 valtionhallinnon ulkopuolisen asiantuntijaorganisaation tuottaman kyselyn mukaan valtioneuvoston organisaatiokulttuuri on kovin eriytynyt ministeriöittäin. Kyselyn on suunnitellut Daniel Denison. Valtioneuvoston organisaatiokulttuurin yhdenmukaisuusindeksi sai arvon 2, kun mittaristo on suunniteltu arvojen 1-4 välille. Tulosten mukaan valtioneuvoston organisaatiokulttuuri on melko epäyhdenmukainen (Lankinen ym., 2017, 32-33.) Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käytetä termiä ”organisaatiokulttuuri”, sillä valtionhallinto koostuu useista eri valtion organisaatioista. Tästä syystä käytän pelkkää kulttuurin käsitettä.

Valtioneuvoston rakenne on säilynyt lähes muuttumattomana Suomen itsenäistymisestä lähtien. Siiloutuneisuuden vähentämiseksi on pohdittu valtionhallinnon organisaatorakenteellisia muutoksia. Haastava puoli organisaatorakenteen muutoksissa on se, että ne tuovat kustannuksia sekä ”syövät resursseja tuloksellisesta toiminnasta”. Vaikka valtioneuvoston organisaatorakennetta muutettaisiin, se ei vielä takaa, että saataisiin vähennettyä siiloutuneisuutta, sillä ministeriöt toimisivat yhä itsenäisinä yksiköinä. Ministeriörakenneuudistuksilla ei myöskään välttämättä saavuteta tärkeitä etuja, kuten määrärahojen ja henkilöstön joustavampaa käyttöä (Valtioneuvosto 2017, 40-41.) Suuret organisaatorakenteelliset muutokset valtionhallinnossa eivät ole saaneet kannatusta valtionhallinnon kehittämistä käsittelevässä kirjallisuudessa, sillä ne eivät takaa toivottua muutosta. Lisäksi rakenteelliset muutokset saattaisivat koitua kalliiksi valtion budjetille.

Rakenteellisten muutosten sijaan valtioneuvoston toimintaa on viime vuosina pyritty kehittämään ministeriöiden verkostomaisella toimintatavalla. Verkostomaisen toimintatavan vakiinnuttamista on johtanut valtioneuvoston kanslia. Verkostomaisella ja poikkihallinnollisella työllä on pyritty vähentämään siiloutuneisuutta, auttamaan yhtenäisen näkemyksen luomisessa sekä muodostaa tehokas joukko verkostoituneita asiantuntijoita (Virtanen ym., 2016, 7.)

Vaikka verkostomaista toimintatapaa on pyritty edistämään (Valtioneuvosto 2017b), niin ministeriöiden toimintaan ei ole koordinoitu johdonmukaista poikkihallinnollista yhteistyötä. Poikkihallinnollisen yhteistyön koordinoitua ei ole vastuullistettu ministeriöiden johtoasemassa toimivien tehtäväkuvauksiin. Valtiovarainministeriön johtamisjärjestelmän kehittämishankkeen mukaan ministeriöiden johtoryhmien tehtävämäärittelyssä mainitaan hallitusohjelman toimeenpano, sen seuranta ja hallinnonalan ohjaaminen. Vain parin ministeriön kohdalla tehtävämäärittelyssä mainitaan ministeriön välinen yhteistyö sekä poikkihallinnollisten toimien ohjaus ja koordinoitua. (Lankinen ym., 2017, 36.) Tämä ei ainaakaan kerro vahvasta poikkihallinnollisesta koordinaatiosta ministeriöiden johtotasolla.

Henkilökiertoa on ehdotettu yhdeksi välineeksi, jolla rakentaa yhtenäisempi valtioneuvosto (Valtioneuvosto 2017a; Virtanen ym., 2016). Henkilökierrolla (ts. työnkierrolla, työkierrolla tai valtionhallinnon kontekstissa virkamiesvaihdolla) tarkoitetaan työsuhteen aikana tapahtuvaa siirtymistä määräaikaaisesti toisiin tehtäviin esimerkiksi oman organisaation toiseen yksikköön tai toiseen organisaatioon. Se voidaan toteuttaa yksipuolisesti eli hakeutumalla toiseen tehtävään määräaikaaisesti tai ”työvaihtona”, jolloin kaksi työntekijää vaihtavat paikkaa tilapäisesti. Työkierron tavoitteena on muun muassa osaamisen kehittäminen, uusiin työtapoihin tutustuminen ja verkostoituminen. (TE-palvelut 2019.) Valtioneuvoston työryhmä näkee henkilökierron hyväksi ratkaisuksi valtioneuvoston siiloutuneisuuden vähentämiseksi. Työryhmän mukaan henkilökierron tulisi olla ”organisointia asiantuntijoiden tai keskijohdon kiertoa” eri valtionhallinnon organisaatiosta toiseen. Systemaattista henkilökiertoa haastaa muun muassa ministeriöiden poikkeavat palkkausjärjestelmät sekä yhteensopimattomat tietojärjestelmät (Valtioneuvosto 2017, 16-18.)

Strategioiden, verkostomaisen toimintatavan ja ministeriöiden tehtävämäärittelyjen muuttamisen lisäksi on korostettu muitakin kehittämistoimenpiteitä. Yksi keino lisätä poikkihallinnollista työskentelyä (ja mahdollisesti myös sen onnistumista) on tilannehuoneet. Termillä viitataan yksinkertaisimmillaan tiimityöskentelyyn, johon osallistujiksi valitaan parhaat osaajat kustakin ministeriöstä. Tilan-

nehuoneet organisoidaan hallitusohjelman tavoitekokonaisuuksien ympärille. Poikkihallinnollinen työ voidaan järjestää samassa tilassa, jotta organisaatioiden raja-aidat murtuisivat. Toimintamalli eroaa nykymallista siten, että esimerkiksi syrjäytymisen vähentämiseksi ministeriöt toimivat omissa siiloissaan ja pilkkovat tavoitteet lukuisiin eri hankkeisiin. Lopulta hankkeet jäävät toisistaan irrallisiksi, eikä enää ole selkeyttä siitä, missä määrin kukin hanke on onnistunut vaikuttamaan kokonaisuuteen (Virtanen ym., 2018, 8-9.)

Toinen valtioneuvoston yhtenäisyyteen tähtäävä ehdotus koskee yhteisen viestinnän vahvistamista (Valtioneuvoston kanslia & valtiovarainministeriö 2019). Hankkeiden hallintaa varten ministeriöillä on yhteisessä käytössä hanketietopalvelu eli Hankeikkuna. Hankeikkuna sisältää tietoa erilaisista ”ministeriöiden kehittämishankkeista, säädösvalmistelusta ja erilaisista toimielimistä”. Hankeikkunasta löytyy keskeisiä hankekohtaisia tietoja, esimerkiksi hankkeen vastuuhenkilöt- ja organisaatio sekä etenemisvaihe. Sieltä on mahdollista etsiä tietoa jonkin tietyn hankkeen tai teeman nimellä (Liikenne- ja viestintäministeriö, n.d.)

Poikkihallinnollisessa yhteistyössä on ratkaisevan tärkeää, että osallistujat jakavat samankaltaisen käsityksen kyseessä olevasta aiheesta ja toimintaympäristöstä. Muun muassa Sitra on korostanut yhteisen tilannekuvan merkitystä (Virtanen ym., 2018, 3 & 18). Tiivistettynä tilannekuvalla tarkoitetaan ”koottua kuvasta vallitsevista olosuhteista, käsillä olevan tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista sekä tilanteen kehittymistä koskevista arvioista”. Määritelmään liittyy myös päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista ja kehityssuunnista. Tilannekuva voidaan esittää kuvallisena, suullisena ja/tai kirjallisena informaationa. Päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden puolesta yhteisesti jaetulla tilannekuvalla on tärkeä rooli (TSK 2009; TSK 2017.) Ilman yhteisesti jaettua käsitystä kyseisestä ilmiöstä sekä vallitsevista olosuhteista käy yhteisen tavoitteen ja toimenpiteiden muodostaminen haastavaksi.

2.2.6 Viestintäosaaminen ja ketterät toimintamallit

Tässä kappaleessa nostan esiin tässä tutkimuksessa esiintyviä käsitteitä, joita ei ole mainittu ilmiölähtöisyyttä koskevassa aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa. Toisin sanoen kyseiset käsitteet esiintyvät tämän tutkimuksen aineistossa, ja vaativat siksi sisällön avaamista. Näitä käsitteitä ovat viestintäosaaminen sekä ketterät toimintamallit.

Viestintäosaaminen (ts. viestinnälliset taidot) tarkoittaa kykyä välittää tietoa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Siihen sisältyy myös ”taito ennakoida, suunnitella, säädellä ja arvioida viestintäkäyttäytymistä”. Viestintäosaamiselle on erilaisia määritelmiä, mutta tässä tutkimuksessa viitataan sen laajempaan merkitykseen, jolloin siihen lukeutuu kirjoittamisen lisäksi myös suullisen viestinnän osa-alue eli yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja (Valkonen 2003, 26.)

Entä mitä tarkoitetaan ketterillä toimintamalleilla (engl. agile processes)? Yksi esimerkki ketterän toiminnan ominaisuuksista on näkemys siitä, että ylimääräisen työn eli ”jätteen” syntymistä pyritään aktiivisesti välttämään. Päätöksentekoa tarvittaessa pidennetään, sillä nähdään, että pikaiset ja toimimattomat päätökset ovat omiaan synnyttämään lisää ylimääräistä työtä. Ketterissä toimintamalleissa ominaista on myös se, että ei pyritä suunnittelemaan koko projektia ennakkoon. Sen sijaan tehdään karkea korkean tason suunnitelma, jonka annetaan muuttua joustavasti projektin aikana vaiheiden ja uusien tarpeiden noustessa. Ketterään toimintamalliin voidaan liittää myös sprint- menetelmä (ei yleistynyt suomenkielistä vastinetta), jossa välietapeille määritellään tarkat tavoitteet ja tavoitekestoajat (Schwaber 2004, 12-14.)

3 Tutkimuksen tavoite

Ilmiölähtöinen valtionhallinnon kehittäminen on suhteellisen uusi avaus Suomen valtionhallinnossa. Näin ollen myös se, mitä ilmiölähtöisyydellä tarkoitetaan, on monille hallinnon toimijoille epäselvä ja näkemykset ilmiölähtöisyydestä vaihtelevat (Einola-Pekkinen & Franssila 15.10.2020.) Käsitteen merkitys ja käyttö on vielä vakiintumatonta (Virtanen ym., 2016). Tässä pro gradu- tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan valtionhallinnon virkamiesten käsityksiä ilmiölähtöisyydestä. Lisäksi kartoitetaan virkamiesten näkemyksiä ilmiölähtöisyyden toteutumista säätelevistä tekijöistä. Tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää kehitettäessä valtionhallinnon toimintaa ilmiölähtöisemmäksi, mikä edelleen potentiaalisesti parantaa valtionhallinnon yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tutkimuskysymykset ovat siis seuraavat:

1. Millaisia käsityksiä valtionhallinnon työntekijöillä on ilmiölähtöisyydestä?
2. Mitkä tekijät edistävät ja mitkä estävät ilmiölähtöistä työskentelyä valtionhallinnossa virkamiesten kokemuksen mukaan?

Pro gradu tutkimus toteutettiin osana Työ 2.0 lab- hanketta (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020).

4 Menetelmä

4.1 Tutkimusjoukko

Tutkimukseen osallistui 7 naista ja 2 miestä. Tutkimukseen osallistujien keski-ikä oli noin 44. Näin ollen tutkimusjoukon sukupuoli- ja ikäjakauma noudattivat verrattain hyvin populaation osapiirteitä (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020).

Suurimmalla osalla tutkimukseen osallistuneista koulutustaustana oli ylempi korkeakoulututkinto valtiotieteistä, sosiaalitieteistä tai muista humanistisista tieteistä. Osallistuneista virkamiehistä 7 työskenteli ministeriössä, kun taas 2 oli työsuhteessa ministeriön hallinnonalaiseen virastoon tai laitokseen. Tutkimusjoukko edusti verrattain tasaisesti eri hallinnonaloja.

Tutkittavilta kerättiin kirjalliset tutkimusluvut (Liite 3), joissa luvattiin säilyttää osallistujien ja heidän taustaorganisaatioidensa anonymiteetti. Haastateltavan tuli palauttaa allekirjoitettu tutkimuslupa ennen haastatteluun osallistumista.

4.2 Tutkimusaineiston keruu ja kuvaus

Koska ilmiölähtöisyys- käsitteen käyttö on vakiintumatonta ja moninaista, soveltuu laadullinen tutkimusote hyvin hallinnon virkamiesten ilmiölähtöisyyteen liittyvien käsitysten tarkasteluun. Aineisto kerättiin puolistrukturoitua teemahaastattelua hyödyntäen, jotta haastateltavat voivat omin sanoin kuvata omia näkemyksiään.

Puolistrukturoitu teemahaastattelu on välimuoto avoimesta ja strukturoidusta haastattelusta. Puolistrukturoidussa teemahaastattelussa haastateltaville esitetään samat kysymykset, mutta (toisin kuin strukturoidussa haastattelussa) ilman etukäteen laadittuja vastausvaihtoehtoja. Haastateltava saa tällöin vastata kysymyksiin omin sanoin. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymysten järjestys ja tarkka esitysmuoto saavat vaihdella (Eskola & Vastamäki 2010, 28.)

Teemahaastattelun teemat voidaan johtaa tutkijan omasta intuitiosta, tietystä teoriasta, kirjallisuudesta tai aiempien tutkimusten pohjalta (Eskola & Vastamäki 2010, 35). Käytin haastattelurungon teemojen muodostamisessa tämän tutkimuksen teoriaosuudessa esiintyvää kirjallisuutta. Pääasiassa hyödynsin ilmiölähtöistä valtionhallintoa käsitteleviä artikkeleita (Virtanen ym. 2018; Lähteenmäki-Smith ym. 2018) ja Työ 2.0 lab- hankkeen vetäjien näkemyksiä ilmiölähtöisyydestä ja hankkeen tarkoituksesta (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020). Käytin haastattelurungon muodostamisessa myös valtionhallinnon

toiminnan kehittämiseen tähtääviä tieteellisiä julkaisuja (Valtioneuvosto 2017; Valtioneuvosto & Valtiovarainministeriö 2019; Lankinen ym. 2017; Virtanen ym. 2016), mutta myös omaa intuitiota. Pyrin lähestymään aihetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti useista eri valtionhallinnon organisaatioiden toimintaan vaikuttavista aihepiireistä käsin. Haastattelurungon teemoiksi muodostuivat seuraavat: poikkihallinnollinen yhteistyö, johtaminen ja valtionhallinnon kulttuuri, osaamisen kehittäminen ja monipuolinen asiantuntijuus, tiedonkulku sekä organisaatorakenne ja ohjausmekanismit. Haastattelussa oli 25 kysymystä, ja ne on tuotu esiin tässä tutkimuksessa läpinäkyvyyden varmistamiseksi (Liite 4).

Tutkimusjoukkoa lähestyttiin haastattelukutsulla sähköpostitse (Liite 1) Työ 2.0 lab- hankkeen vetäjien toimesta. Haastateltavia virkamiehiä lähdettiin kartoittamaan niistä henkilöistä, jotka olivat varanneet Työ 2.0 lab- toimitiloja omaan käyttöönsä vuoden 2020 alkupuoliskolla. Ajoitus johtui siitä, että toimitilat saatiin avattua kyseisen vuoden alussa, mutta jouduttiin sulkemaan koronapandemian vuoksi saman vuoden huhtikuussa (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020.) Haastattelukutsu lähetettiin 23:lle virkamiehelle, joista 9 ilmoitti olevansa vapaaehtoisia osallistumaan haastatteluun eli osallistumisprosentti oli noin 39 %.

Tutkimuksen osallistujille lähetettiin saatekirje (Liite 2), jossa kerrottiin tutkimukseen valmistautumisesta. Haastateltaville virkamiehille lähetettiin haastattelukysymykset (Liite 4) ennen haastattelua, jotta he pystyisivät halutessaan valmistautumaan haastatteluun. Tutkimuksen kohdentuessa asiantuntijakenttään, auttaa haastattelukysymysten etukäteen lukeminen haastateltavaa virkistämään muistiaan omassa työssä tapahtuneista tilanteista (Alastalo & Åkerman 2010, 383). Aineisto kerättiin vuoden 2020 joulukuun aikana. Haastattelut toteutin koronatilanteen vuoksi virkamiesten työaikana etänä Microsoft Teams- sovelluksen avulla. Kukin haastattelu kesti noin 50-60 minuuttia. Tallensin haastattelut kyseisellä sovelluksella litterointia varten.

Aineiston litteroinnissa sovelsin pitkälti sanatarkkaa tyyliä. Vaikka tutkimuksen kohteena (kuten tässä tutkimuksessa) ovat asiasisällöt, on tutkijan tai haastateltavan oma puhe sekä haastateltavan puheessa ilmenevät pitkät tauot syytä litteroida tarkasti. Näin tutkija voi huomata millä sanoin hänen kannattaa muotoilla

kysymykset haastatteluissa. Haastateltavan pitämä pitkä tauko saattaa kieliä kysymyksen tai vastauksen ongelmallisuudesta (Kiviniemi 2001, 72-73.) Sen vuoksi merkitsin litteroinnissa myös pitkät tauot ylös.

Tutkijan tulee aina tutkimuksessaan ottaa kantaa siihen, mikä on tutkimuksen suhtautuminen kieleen. Tässä tutkimuksessa kiinnostus on asiasisällössä, ja kieli edustaa vain ”totuuden paljastamisen välinettä” (Eskola 2001, 140.) Aineiston analyysin helpottamiseksi pidin päiväkirjaa haastatteluista. Kirjasin ylös muun muassa haastatteluiden onnistumista edistäviä tekijöitä, yllättäviä haastateltavien esiin tuomia seikkoja sekä alustavia tulkintoja (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 12.)

4.3 Aineiston analyysi

Ennen itse varsinaista analyysia jaoin aineiston analyysiyksiköihin. Tällöin aineistosta rajautui hieman pois sellaista materiaalia, joka ei ollut tutkimuskysymysten kannalta tarkoituksenmukaisia. Analyysiyksikkönä käytin tekstisegmenttiä. Tarkoituksena ei ollut tarkastella variaatiota tutkittavan ilmiön suhteen, jolloin tekstisegmentti sopi analyysiyksiköksi koko vastausta paremmin. Tässä tutkimuksessa analyysiyksikön pituus saattoi olla muutamasta sanasta useampaan riviin; riippuen vastauksen sisällöstä ja kontekstista (Pyhälto 2020.)

Aineisto analysoitiin laadullista sisällönanalyysia hyödyntäen. Sisällönanalyysi on tiivistetysti tapa analysoida dokumentteja. Sen avulla on mahdollista kuvailla tutkimusaihetta muodostamalla aineistosta kategorioita, käsitteitä tai malleja. Sisällönanalyysia voi käyttää niin induktiivisesti kuin deduktiivisestikin; riippuen tutkimuksen tarkoituksesta. Tässä tutkimuksessa käytin analyysissa sekä induktiivista että abduktiivista lähestymistapaa. Virkamiesten käsitysten kartoittamisessa (tutkimuskysymys 1) käytin induktiivista analyysia. Induktiivisessa analyysissa prosessia johdattelee aineisto eli analyysi tapahtuu aineistosta käsin. Jos aiheesta ei ole riittävästi aiempaa kirjallisuutta, suositellaan induktiivista lähestymistapaa (Elo & Kyngäs 2008, 109-112.) Ilmiölähtöisyys-käsite on vielä vakiintumaton ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta aiheesta on hyvin vähän (Virta-

nen ym. 2018). Tästä syystä virkamiesten käsitysten kartoittamiseen sopii induktiivinen eli aineistolähtöinen analyysi. On kuitenkin huomioitava, että ”puhdas aineistolähtöisyys on käytännössä mahdotonta”, sillä tutkijan oma maailmankuva jäsentää analyysiprosessia aina jossain määrin (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 19).

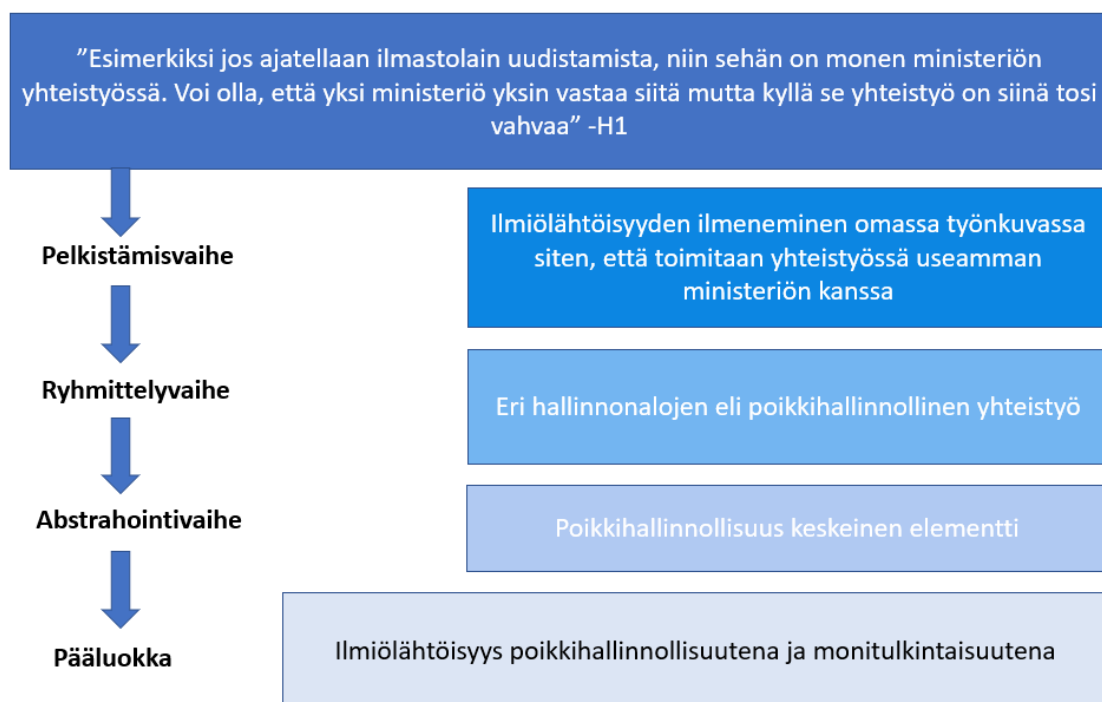
Ilmiölähtöisyyttä säätelevien tekijöiden selvittämisessä (tutkimuskysymys 2) sen sijaan käytin abduktiivista analyysia. Abduktiivisessa sisällönanalyysissä ”teoria ohjaa tai auttaa aineistolähtöistä analyysin tekoa”. Abduktiivinen analyysi on näin ollen yhdistelmä sekä teoriaa että aineistolähtöistä analyysiä (Timmermans & Tavory 2012, 171.) Kyseisen analyysimenetelmän etuna on, että sillä on induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin verrattuna enemmän potentiaalia uusien ideoiden ja innovaatioiden luomiseen (Peirce 1934, viitattu lähteessä Timmermans & Tavory 2012, 172). Koska tämän tutkimuksen tuloksilla pyritään löytämään aineksia valtionhallinnon kehittämiseen (Einola-Pekkinen & Franssila 15.10.2020), sopii abduktiivinen analyysi parhaiten ilmiölähtöisyyttä säätelevien tekijöiden selvittämiseksi. Seuraavaksi kuvailen analyysiprosessia tarkemmin tutkimuskysymys kerrallaan.

Virkamiesten käsitykset ilmiölähtöisyydestä (tutkimuskysymys 1): Analyysin ensimmäisessä vaiheessa koodasin aineiston. Koodausvaiheessa tutkija käy aineistoa läpi ”merkitsemällä tutkimustehtävän kannalta oleelliset aineistokohdat”. (Jolanki & Karhunen 2010, 399). On kuitenkin muistettava, että koodaaminen ei ole luonteeltaan neutraali prosessi, vaan tutkija alkaa tulkitsemaan aineistoa tietyistä näkökulmista jo koodausvaiheessa (Mason 2002, viitattu lähteessä Jolanki & Karhunen 2010, 399). Tästä syystä pyrin lukemaan aineiston huolellisesti useaan otteeseen mahdollisimman ”puhtain silmin”. Pyrkimyksenäni oli, että aiemmat muistiinpanoni eivät ohjaisi liikaa sitä, millaisin linssien läpi tulkitsen aineistoa.

Luomani koodit vaihtelivat kirjaimellisen ja tulkinnallisen koodauksen välillä. Kirjaimellisella koodauksella viitataan siihen, kuinka koodi perustuu sanan kirjaimelliseen merkitykseen. Tulkinnallisempi koodaus sen sijaan on luonteeltaan hieman käsitteellisempää. Esimerkkinä käsitteellisestä koodauksesta toimii kou-

lukiusaaminen. Käsitteellisyydellä ei koodauksessa näin ollen viitata aina teoriiaan, vaan ovat enemmänkin universaaleja luonteeltaan (Jolanki & Karhunen 2010, 400.)

Koodauksen jälkeen aloitin typistämällä kunkin analyysiyksikön sisällön (pelkistämisvaihe). Tämän jälkeen ryhmittelin pelkistetyt analyysiyksiköt niin, että samankaltaisimmat ilmaukset saivat saman nimisen alaluokan (ryhmittelyvaihe). Sitten siirryin yläkategorioiden muodostamiseen eli abstrahointivaiheeseen: luokittelu jatkui merkitykseltään läheisimpien alaluokkien summaamiseen yläluokiksi. Lopuksi muodostin yläluokista pääluokkia (Kiviniemi 2001, 73-74.) Kuviossa 2 on esitettyä analyysiprosessi vaiheineen yhden analyysiyksikön osalta.



Kuvio 2. Esimerkki induktiivisesta analyysiprosessista tässä tutkimuksessa.

Poikkihallinnollinen yhteistyö kytkettiin monissa vastauksissa niin vahvasti monitulkintaisuuteen eli useiden näkökulmien "pöydällä pitämiseen", että pääluokaksi yhdistyi yläluokat poikkihallinnollisuus ja monitulkintaisuus. Pyrin yhdistämään ainoastaan merkitykseltään mielekkäitä ala- ja yläluokkia yhteen. Joitakin ana-

lyysyksiköitä jäi tällöin analyysin ulkopuolelle. Alla oleva kuvio (kuvio 3) havainnollistaa analyysiprosessissa syntyneitä kategorioita.



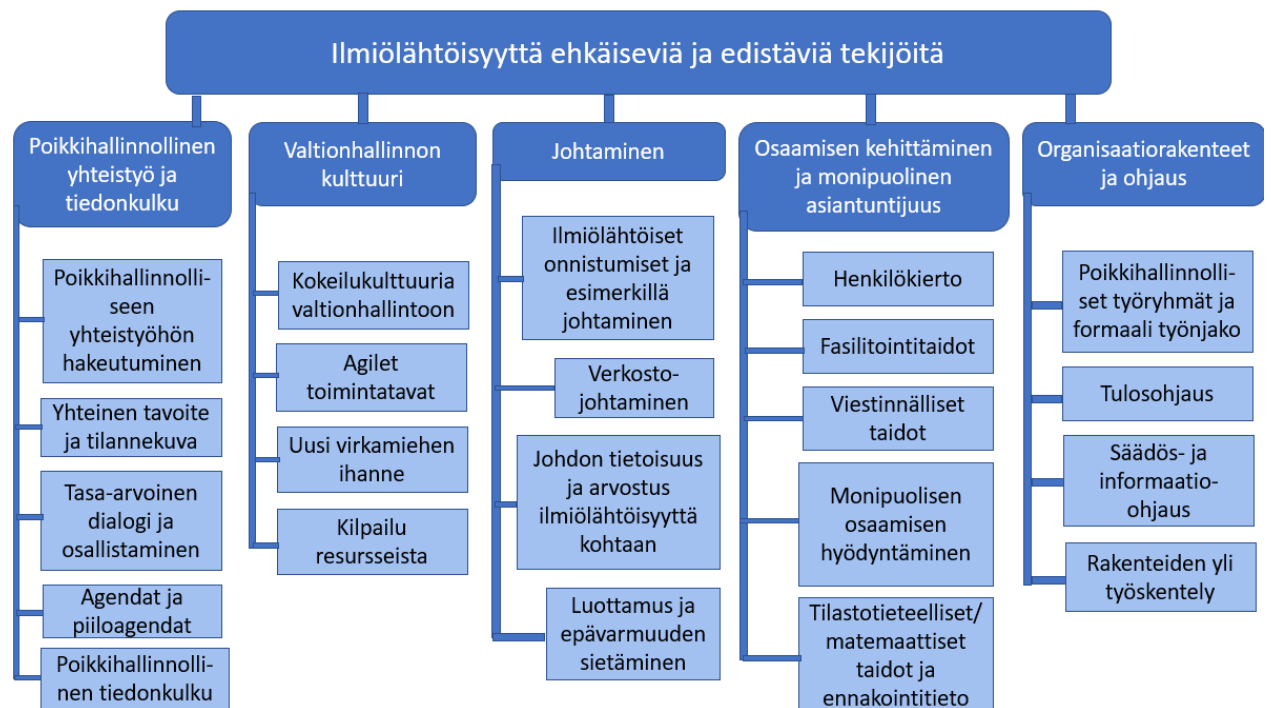
Kuvio 3. Induktiivisen analyysin kautta syntyneet 8 yläkategoriaa ja 4 pääluokkaa.

Ilmiölähtöisyyttä edistävät ja ehkäisevät tekijät: toista tutkimuskysymystä eli ilmiölähtöisyyttä sääteleviä tekijöitä selvitin abduktiivisen lähestymistavan kautta. Abduktiivisessa analyysissä "aiemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan uusia ajattelutapoja luova" (Timmermans & Tavory 2012, 174).

Koodausvaiheen toteutin samoin periaattein kuin aineistolähtöisessä analyysissä eli käytin kirjaimellista ja tulkinnallista koodausta. Koodausvaiheen jälkeen aloitin aineiston teemoittelun. Teemoittamisella tarkoitetaan tiivistetysti aineiston pelkistämistä siten, että tutkija pyrkii löytämään aineiston keskuudesta olennaisimmat asiat (Moilanen & Räihä 2001.)

Haastattelujen suunnitteluvaiheessa olin hahmotellut haastattelukysymykset viiden teeman ympärille, jotka pohjautuivat aiempaan kirjallisuuteen sekä omaan

intuitioon. Teemat pysyivät samoina läpi analyysiprosessin pieniä muutoksia lukuun ottamatta. "Johtaminen ja kulttuuri"- teema muodostui niin laajaksi, että niistä tuli omat teemansa. Sen sijaan tiedonkulku linkittyi haastatteluvastauksissa niin vahvasti poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, että poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku yhdistyivät analyysiprosessissa yhteiseksi teemaksi. Kuvio 4 havainnollistaa lopulliset ylä- ja alateemat.



Kuvio 4. Teemoittelun kautta syntyneet ylä- ja alateemat.

Aineiston teemoittelu käsitetään usein virheellisesti aineiston riittäväksi analysoinniksi. Sen sijaan teemoittelun rooli on tukea aineiston haltuunottoa sekä edistää sen systemaattista läpikäyntiä tutkimusongelman puitteissa. Laadulliseen sisällönanalyysiin saatetaan etenkin kansainvälisessä tutkimusmenetelmäkirjallisuudessa viitata käsitteellä *temaattinen analyysi*. Tällä tarkoitetaan usein analyysiltään ohutta, teemoitteluvaiheeseen jäänyttä analyysia. Tarkoituksena on löytää aineistosta jotakin sellaista, joka ei "suorissa lainauksissa ole sellaisenaan läsnä" (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 11 & 17.) Tästä

syystä pyrkimykseni oli saada nostettua aineistosta analyysin avulla jotain pintaa syvempää.

Aineisto jakautui teemoitteluvaiheessa joissakin tapauksissa epätasaisesti. Tällöin on pohdittava, ovatko analyysiyksiköt poikkeustapauksia, vai oma luokkansa (Ruusuvuori, Nikaner & Hyvärinen 2010, 21). Pyrin analyysivaiheessa pitämään mielessä, millaiset ratkaisut olisivat analyysia edistäviä (Kiviniemi 2001, 75). Vähimmillään alateemaan sijoittui 3 analyysiyksikköä ja enimmillään 9. Tuloksissa pyrin tuomaan esille, kuinka suuri osuus haastateltavista toi haastattelussaan esiin kyseisen asian.

Teemat risteilivät haastateltavien vastauksissa tiuhaan, vaikka haastattelukysymykset oli suunniteltu ennalta laadittujen teemojen ympärille. Jos analyysiyksikkö sopi useampaan teemaan tai johonkin alateemaan sijoittui hyvin vähän vastauksia, tarkistin koko vastauksen kontekstin litteroidusta haastattelusta. Onnistuneelle laadulliselle sisällönanalyysille on ominaista, että aineiston teemoittelu, analysointi ja tulkinta eivät etene erillisinä prosesseina lineaarisessa järjestyksessä, vaan kietoutuvat toisiinsa ja voivat ilmetä osin päällekkäisinäkin (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 12). Alla on esimerkki analyysiyksiköstä, jonka olin alun perin luokitellut ”organisaatiorakenteet- ja ohjaus”- yläteeman alle alateemaan nimeltä ”jänniteasetelmat resurssienjakotilanteissa”:

”Silloin siinä sitten usein tulee tietty jännite, kun/jos on satamiljoonaa euroa jaettava, ja siitä 70 M menee toiselle ja 30 toiselle... Niin se on tietysti sellainen tai että miten se 100 M jaetaan kahden tai kolmen kesken.” -H3

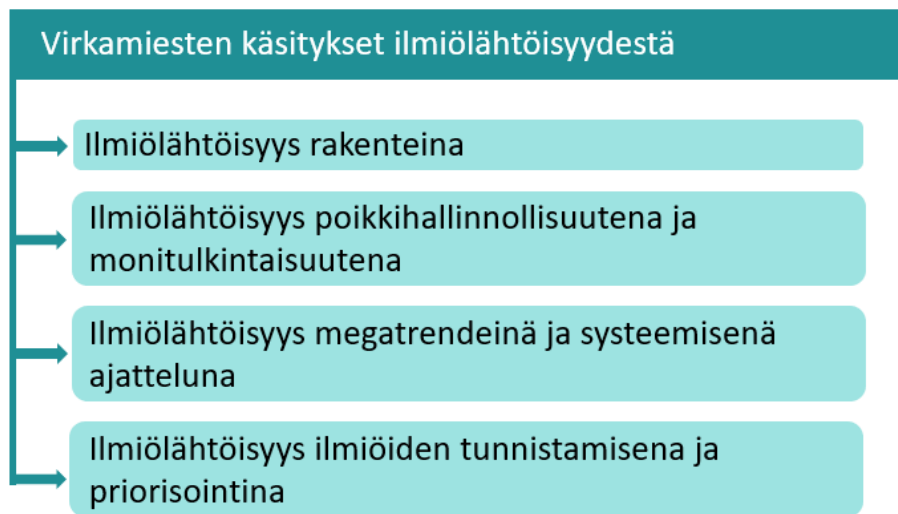
Kyseisen alateeman sisältämissä vastauksissa ilmeni jännitteitä valtionhallinnon organisaatioiden välillä tilanteissa, joissa neuvoteltiin tai päätettiin resurssien jaosta organisaatioiden kesken. Kyseiseen alateemaan (jänniteasetelmat resurssienjakotilanteissa) sijoittui vain 2 analyysiyksikköä, jolloin pohtiessani alateemojen yhdistämistä päädyin tarkastamaan näiden tekstisegmenttien tarkemman kontekstin litteroiduista haastatteluista. Tällöin havaitsin, että jännitteisyys organisaatioiden välillä vaikutti syvällä valtionhallinnon kulttuurissa. Siksi poistin ”jänniteasetelmat resurssienjakotilanteissa”- alateeman, ja siirsin sen si-

sältämät analyysiyksiköt yläteeman ”valtionhallinnon kulttuuri” alle. Analyysin edetessä aineistosta löytyi muitakin kilpailuasetelmaa korostavia analyysiyksiköitä, jolloin kulttuurin alle syntyi uusi alateema ”kilpailu resursseista”. Näin ollen edellä mainittu suora lainaus sijoittui kyseisen alateeman alle.

Pyrkimykseni oli tuoda esiin joitakin eroavaisuuksia sen suhteen, minkälaisia tekijöitä virkamiehet yleisimmin nostivat esiin sekä harvempien lausumia ajatuksia. Tavoitteenani ei ollut kuitenkaan tehdä selkeitä eroja enemmistö- ja vähemmistömielipiteiden suhteen. Enemmistön ja vähemmistön mielipiteiden korostaminen soveltuukin paremmin kvantitatiiviseen kuin kvalitatiiviseen tutkimukseen. Analyysissa on silti olennaista havainnollistaa lukijalle, millaiset tapaukset olivat aineiston joukossa yleisiä ja millaiset erityisiä (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 17 & 23.) Edellä mainittujen perusteluiden johdosta tulos- osiossa ei ole eriteltynä taulukkoina kunkin ylä- ja alakategorian sisältämien analyysiyksiköiden lukumääriä.

5 Tulokset

Valtaosa virkamiehistä koki ilmiölähtöisyyden avaamisen haastavaksi. Tämä kertoo luultavimmin siitä, että ilmiölähtöisyys ei ole käsitteenä vielä vakiintunut Suomen valtionhallinnossa. Sen sisältämät merkitykset ovat vasta muotoutumassa. Aineistolähtöisen analyysin seurauksena muodostui neljä eri pääluokkaa (kuvio 6), jotka käsittelen yksitellen.



Kuvio 6. Virkamiesten käsitykset ilmiölähtöisyydestä – pääluokat.

5.1 Ilmiölähtöisyys rakenteina

Valtionhallinnon työntekijät eli virkamiehet jäsensivät ilmiölähtöisyyttä pitkälti rakenteiden, kuten hallitusohjelman ja valtion budjetoinnin kautta. Useat haastateltavat viittasivat hallitusohjelman valtioneuvoston ohjaavana strategiana ilmiölähtöisyyttä kuvatessaan. Virkamiesten näkemykset kuitenkin erosivat toisistaan sen suhteen, noudattaako tällä hetkellä voimassa oleva Sanna Marinin hallituksen (eli alun perin Rinteen) hallitusohjelma ilmiölähtöisyyden ideologiaa. Useat virkamiehet totesivat, että nykyistä hallitusohjelmaa kutsutaan ilmiölähtöiseksi, mutta eivät ottaneet kantaa siihen, onko se sitä. Yksi haastateltava näki, että

nykyistä hallitusohjelmaa kutsutaan virheellisesti ilmiölähtöiseksi, kun toimenpiteet edelleen hajaannutetaan yksittäisten tahojen vastuulle:

”Se ei mene niin että otetaan aikaisemmat asiat, et tässä on nyt maatalous ja tässä on ympäristöasiat ja täällä on sitten vaikka työllisyys ja sitten sanotaan niitä ilmiöiksi. Miten esimerkiksi tämä nykyinen hallitusohjelma muodostettiin, niin se on ihan höpöilyä. Sen (hallitusohjelman) pystyy kuitenkin niin helposti irtottamaan ja jakamaan eri momenteille, et täältä tulee työllisyyteen ja tuolta yrittäjyyteen ja tuommoisia asioita tehdään veroilla – valmis! Ja sitten siirrytään seuraavaan. Et se ei ole ollenkaan semmoinen ilmiöasia.” -H5

Virkamiesten mukaan ilmiölähtöisyyden uskottavuutta syö sen käyttäminen päälle liimattuna siten, että vanhoja siiloutuneita prosesseja aletaan kutsua ilmiölähtöisiksi. Ilmiön jakaminen paloiksi eri siiloihin sotii virkamiesten kokemana ilmiölähtöisyyttä vastaan. Virkamiehet ilmaisivat turhautuneisuutta käsitteen väärinkäytännöstä. Käsitteessä koettiin olevan ”trendisanan tuntua”, ja puhe ilmiölähtöisyydestä jäi haastateltavien mielestä toisinaan tyhjäksi ”jargoniaksi”. Virkamiehet pitivät ilmiölähtöisyyttä valtionhallinnossa tärkeänä, mutta termin turha ja väärissä tilanteissa käyttäminen vei heidän kokemanaan pohjaa ilmiölähtöisyyden ideologialta. Osa ilmaisi huolensa ilmiölähtöisyyden sisällön ja merkityksen tyhjentymisestä käsitteen virheellisen käytön seurauksena.

Virkamiehet jäsensivät ilmiölähtöisyyttä myös toisen keskeisen valtion hallinnon rakenteen, valtion budjetin kautta. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeilut, kuten lapsibudjetointi, sai heiltä kiitosta. Kaikki haastatellut virkamiehet näkivät, että ilmiöpohjaiseen budjetointiin tulisi pyrkiä nimenomaan pienin askelein, eikä ”räjäyttää koko systeemiä” kerralla. Virkamiehet myös pohtivat ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä haasteita. Esimerkkinä tuotiin se, kuinka jollain toimenpiteellä voi olla vaikutuksia moneen asiaan, mikä taas tuo haasteita budjetoinnin ja sen aiheuttamien saavutusten seuraamiselle. Seuraavassa sitaatissa virkamies toivoi, että ilmiöön varattuja rahoja ei ohjattaisi suoraan eri ministeriöille, mikä ajaa yhteistyön pilkkomista siiloihin. Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kuvattiin myös mahdollistavan joustavan toiminnan uusien tarpeiden ja yllätysten ilmaantuessa. Sitatissa korostettiin ilmiöihin liittyviä päällekkäisyyksiä, mikä haastaa ilmiöpohjaisempaan budjetointiin siirtymistä:

”Sille itse ilmiölle pitäisi varata rahaa, joka ei ole suoraan allokoitu yksittäiselle ministeriölle tai toimijalle. Tai jos se on jollekin ministeriölle varattu, niin valtiovarainministeriölle, joka vain rahaministeriönä ohjaa sitä. Ja se, että ilmiö on puhtaasti liikennehanke ei tarkoita sitä, että laitettaisiin liikenne- ja viestintäministeriöön kaikki rahat. Koska se liikenne vaikuttaa myös elinkeinoelämään ja ympäristöön. Niistä pitäisi rakentaa semmoisia kokonaisuuksia.” -H5

5.2 Ilmiölähtöisyys poikkihallinnollisuutena ja monitulkintaisuutena

Kaikki haastatellut virkamiehet mainitsivat poikkihallinnollisen yhteistyön merkityksellisyyden ilmiölähtöisyyden käsitettä määritellessään. Todettiin, että juuristaan ilmiöstä ei yksittäinen hallinnonala pysty kokonaan vastaamaan, sillä ”ilmiöt äärimmäisen harvoin tipahtavat yhdelle hallinnonalalle”. Osa esitti myös näkemyksiä siitä, että jo heidän organisaationsa on jakautunut selkeisiin siiloihin, kuten yksiköihin ja osastoihin. Muutama virkamies myös pohti, että onko poikkihallinnollinen yhteistyö aina ilmiölähtöistä tai tarkoittaako ilmiölähtöisyys aina poikkihallinnollisuutta. Tällaiset pohdinnat jäivät kuitenkin lyhyiksi toteamuksiksi.

Suurin osa virkamiehistä toi poikkihallinnollisen yhteistyön yhteydessä esiin monitulkintaisuuden tärkeyden. Virkamiehet korostivat, että koska ilmiöt muodostuvat useista muuttujista, tarvitaan kykyä tarkastella asioita eri näkökulmista. Joidenkin pohdinnoissa esiintyi myös kansalaisen näkökulman ottamista poikkihallinnollisuuden merkitystä selittäessä:

”Hirveän paljon suomalaisessa yhteiskunnassa käsitellään lasten ja perheiden asioita niin kuin ne olisivat jotain sote-asioita. Ja kuitenkin lasten ja nuorten elämä ei ole siellä sotessa vaan ihan niiden omassa elämässä: se on koulussa ja siihen tulee yhteiskuntasuunnittelu, kaupunkisuunnittelu, maahanmuutto... Ja hirveästi vaikuttaa lasten ja nuorten elämään myös työelämäkysymykset perheen kautta, ja sitä kun etenee itse työelämäikään. Lähtökohtaisesti siinä on aina tämä (poikkihallinnollisuus). Ja jos me katsotaan vaan jotain yhtä näkökulmaa, niin se on väistämättä liian kapea loppuhyötyjen näkökulmasta.” -H2

5.3 Ilmiölähtöisyys megatrendeinä ja systeemisenä ajatteluna

Osa virkamiehistä avasi ilmiölähtöisyyden käsitettä sivuamalla nyky maailman suuria haasteita, eli megatrendejä tai murroksia. Nykypäivän maailmaa kuvailtiin globaaliksi ja monimutkaiseksi. Todettiin, että erilaiset megatrendit, kuten digitalisaatio ja tiedonkulun nopeus, ovat suuria ilmiöitä, joihin valtionhallinnon tulisi pyrkiä vastaamaan.

Seuraavassa katkelmassa korostui se, kuinka ilmiöt vaativat nopeaa reagointia valtionhallinnon taholta. Lainauksessa linkittyivät megatrendit, kuten digitalisaatio ja tiedonkulun nopeuteen liittyviin haasteisiin vastaaminen:

”Meillä on nyt nämä erilaiset tietoturvallisuus- ja tämän tyyppiset asiat nousseet ihan uudella tavalla valoon, kun kaikki on yhtäkkiä etätöissä. Ja just tämä Vastaamo-keissi. Et ne tavallaan nostavat sen ilmiön vähäksi aikaa, ja sitten tulee hirveä hätä tehdä jotain.” -H5

Moni virkamies sivusi nykypäivän toimintaympäristön haasteita tuodessaan esiin systeemisen ajattelun tärkeyttä. Megatrendit ja systeeminen ajattelu kytkeytyivät virkamiesten puheessa vahvasti toisiinsa. Kaikki haastatellut virkamiehet toivat jossain kohtaa esiin systeemisen ajattelun merkityksen ilmiölähtöisyydessä. Harva käytti termiä systeeminen ajattelu, mutta siihen viitattiin usein muilla tavoin, esimerkiksi seuraavilla sanoilla: asioiden tai muuttujien yhteisvaikutukset, keskinäisriippuvuudet ja vuorovaikutussuhteet. Seuraavassa katkelmassa yhdistyi nykypäivän suuria haasteita ja systeemistä ajattelua:

”Semmoinen monimutkainen vaikutuskaavio, et kun liikautat tuota nurkkaa, niin joku toinenkin liikauttaa. Meillä on käsissämme monimutkaisia ongelmia, joissa on paljon ns. keskinäisriippuvuuksia siitä, miten niiden osat ovat suhteessa toisiinsa. Sen takia meidän täytyisi saada laajempaa kokonaisvaltaisempaa tarkastelua, joka ei pysähdy johonkin organisaatorajalle tai yksikön rajalle -- et kokonaisuuksien laajempi tarkastelu ja niiden samaan asiaan vaikuttavien useiden eri muuttujien samanaikainen huomiointi olisi tärkeää” -H9

5.4 Ilmiölähtöisyys ilmiöiden tunnistamisena ja priorisointina

Suurin osa virkamiehistä käsitteli ilmiölähtöisyyden käsitettä ilmiöiden tunnistamisen näkökulmasta. Osa nosti esiin valtionhallinnon yksiköitä, joissa pyritään tunnistamaan nykypäivän (ja mahdollisesti tulevaisuuden) ilmiöitä. Tällaisten yksiköiden esiin nostamisella he pyrkivät osoittamaan, että valtionhallinnossa panostetaan ilmiöiden tunnistamiseen.

Virkamiehet kokivat ilmiöiden priorisoinnin haastavaksi. Todettiin, että ilmiö on koettava laajalla tasolla ja yleisesti tärkeäksi, jotta ilmiön ympärille saadaan koottua toimijoita ja resursseja. Vastauksissa esiintyi myös epäilyksiä siitä, mitä voi edes kutsua ilmiöksi, kun ”tuntuu että mikä vaan voi olla ilmiö”. Ilmiöiden priorisointiin koettiin liittyvän problematiikkaa esimerkiksi ilmiöiden suuren määrän, epäselvien rajojen ja hahmottamisen suhteen:

”Mikä on ilmiö ja missä on ilmiön rajat? Kuka meistä sanoo, että meillä voi olla tuossa ilmiö a ja tuossa ilmiö b, mutta meillä voi olla myös ilmiö c, joka käsittää puolet niistä molemmista ja vähän jotain muutakin. Vaikea asia joskus määritellä, et meidän voidaan hahmotella se ilmiö tosi eri tavoin.” -H9

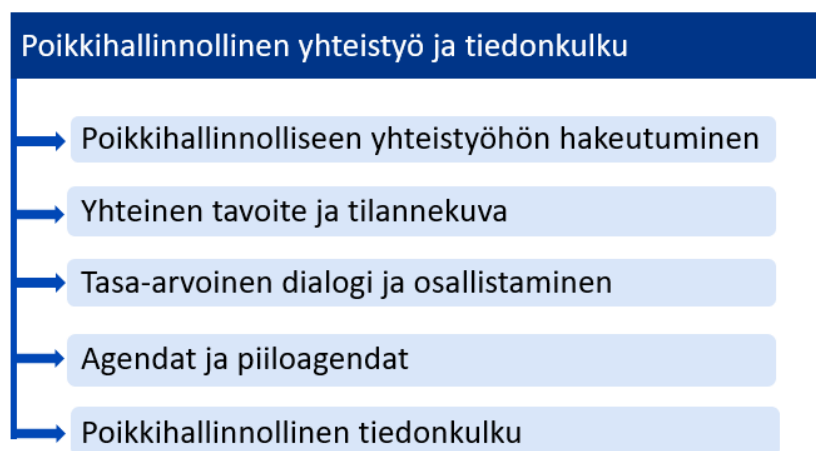
Virkamiehet käsittelivät ilmiölähtöisyyttä pitkälti esimerkkien kautta. Esimerkkinä ilmiöstä käytettiin usein ilmastonmuutosta, digitalisaatiota sekä lasten ja nuorten hyvinvointia.

6 Ilmiölähtöistä työskentelyä ehkäiseviä ja edistäviä tekijöitä

Virkamiehet kuvasivat monipuolisesti ilmiölähtöistä työskentelyä edistäviä ja ehkäiseviä tekijöitä. Ilmiölähtöisyyttä nostavat ja rajoittavat tekijät linkittyivät seuraaviin aiheisiin: poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku, valtionhallinnon kulttuuri, johtaminen, osaamisen kehittäminen ja monipuolinen asiantuntijuus sekä organisaatiorakenteet ja ohjaus. Seuraavaksi käsitelen kunkin yläteeman sisältöä.

6.1 Poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku

Virkamiehet kuvasivat poikkihallinnollista yhteistyötä yhteisen tavoitteen ja tilannekuvan sekä tasa-arvoisen dialogin ja osallistamisen kautta. Haastatteluissa tuotiin esiin myös poikkihallinnollisen yhteistyön ongelmia, kuten agendoja ja piiloagendoja. Tiedonkulku linkitettiin vahvasti poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Kuvioon 6 on sijoitettu virkamiesten poikkihallinnolliseen yhteistyöhön kytkemiä alateemoja.



Kuvio 6. Yläteemaan "poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku" sijoittuvat alateemat.

6.1.1 Poikkihallinnolliseen yhteistyöhön hakeutuminen

Ministeriöissä työskentelevät virkamiehet kertoivat, että poikkihallinnollinen yhteistyö on heidän työssään pääosin oma-aloitteista. Haastatteluissa tuotiin esiin, että harvemmin oli organisaatiorakenteen korkeammalta portaalta ohjattuja poikkihallinnollisia projekteja. Näin ollen virkamiehet korostivat poikkihallinnollisiin verkostoihin hakeutumisen tärkeyttä. Virkamiesten mukaan poikkihallinnollisen yhteistyön määrään vaikuttaa oma asenne, verkostomaisen työn arvostaminen sekä oma uteliaisuus eri yhteiskunnallisia aiheita kohtaan. Virkamiehet korostivat myös johto- ja ohjausryhmän tärkeyttä poikkihallinnollisissa projek-

teissa. Valtaosa toi esiin, että poikkihallinnollinen työryhmä muodostettiin useimmiten miettimällä, millä tahoilla olisi eniten sanottavaa aiheesta tai ketkä pyrkivät ratkaisemaan kyseessä olevaa yhteiskunnallista haastetta. Virkamiehet muodostivat poikkihallinnollisen ryhmän usein niistä tahoista, joiden kanssa oli tottunut tekemään yhteistyötä. Sen sijaan jotkut haastateltavista korostivat myös ei-totuttujen tai epävirallisempien verkostojen suosimista mahdollisuuksien mukaan:

”Tällainen sekamalli, että sekä käyttää niitä, jotka jo tuntevat, mutta myös kutsua ihan uusia. Meillä on ainakin sellainen periaate, et me yritetään miettiä ketkä olisi sellaisia unusual suspects eli mistä tulisi sellainen kiinnostava yhdistelmä. Ketkä eivät ole sanoneet tähän asiaan vielä mitään.”-H2

Ideaalina pidettiin sitä, jos työryhmässä on suurta variaatiota osallistujien osaamisen suhteen. Osa piti ongelmallisena sitä, että valtionhallinnossa ei ole konkreettisia välineitä poikkihallinnolliseen organisoitumiseen, vaikka ”saman mielisiä on paljon pitkin valtionhallintoa”.

6.1.2 Yhteinen tavoite ja tilannekuva

Kaikki haastatellut virkamiehet mainitsivat, että poikkihallinnollista yhteistyötä tukee mahdollisimman selkeä yhteinen tavoite. Virkamiehet toivat esiin, että yhteisen tavoitteen ylläpitäminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja kärsivällisyyttä. Yhteisen ymmärryksen ja päämäärän toistaminen voi helposti unohtua arjen kiireen keskellä, jolloin muistamista voi auttaa erilliset käsitteet, kuten alla oleva katkelma havainnollistaa:

”Yhteisen ymmärryksen luomista ei ole ikinä tarpeeksi. -- Me puhutaan kollegoiden kanssa tällaisesta jankuttamisen pedagogiikasta. Se on itseasiassa jonkun väitöskirjasta, mutta se kuvastaa sitä mun työtä -- Jos sä aiot muuttaa ihmisten ajattelutapaa, ja sitä kautta toimintatapaa, niin se kestää ihan älyttömän kauan. Sitä samaa asiaa pitää pitkäjänteisesti toistaa.” -H4

Virkamiehet korostivat, että yhteisen ymmärryksen puuttumisen lisäksi yhteisen tavoitteen muodostamista voi häiritä liian tiukka toimivaltuuksista kiinnipitäminen. Erään haastateltavan sanoin, määritetyt toimivaltuudet eivät saisi estää ”järkevien ratkaisujen tekemistä yhteiskunnan suuntaan”. Poikkihallinnollisessa

yhteistyössä nähtiin haasteellisena myös se, että eri ryhmän tavoite on usein eriarvoinen eri organisaatioille. Virkamiehet nostivat esiin, että ryhmän tavoite voi olla toiselle oman työn keskiössä ja toisella marginaalissa, jolloin hänellä ei välttämättä ole allokoida tarpeeksi aikaa kyseiselle projektille. Haastatteluissa mainittiin, että tätä pystyi kuitenkin kompensoimaan omalla kiinnostuksella ja innokkaalla asenteella.

Virkamiehet näkivät, että tilannekuvan muodostaminen voisi auttaa yhteisen ymmärryksen ja tavoitteen muodostamista sekä niissä kiinni pysymisessä.

Virkamiesten mukaan tilannekuvan muodostamista ei hyödynnetä tarpeeksi valtionhallinnon poikkihallinnollisessa yhteistyössä, kuten seuraava lainaus osoittaa:

”Meillä on semmoinen tietynlainen paradigmahaaste; mä en ole ollut kovinkaan monessa kokouksessa kohta kahden vuoden aikana, missä keskustelu olisi alkanut siten, että miltä tämä toimintaympäristö nyt näyttää ja miten se kehittyy. – Eli tilannekuva. Ja sen jälkeen mietittäisiin, että mihin suuntaan me haluaisimme tässä edetä, ja mitä me haluaisimme saada aikaan. Meillä suurimmassa osassa palavereita niin hyvin nopeasti mennään toimenpiteisiin. Tämä on osa ilmiölähtöisyyttä mielestäni, tästä siiloutuneesta rakenteesta, koska siitä syntyy toimenpiteiden välinen kilpalaulanta” -H6

6.1.3 Tasa-arvoinen dialogi ja osallistaminen

Lähes kaikki haastatellut virkamiehet toivoivat tasa-arvoisempia projekteja eli sellaisten tavoitteiden eteen työskentelyä ja saavuttamista, jotka palvelisivat yhteistyössä mukana olevien organisaatioiden päämääriä tasavertaisesti. Virkamiehet toivoivat, että projektin alussa tuotaisiin ilmiöön liittyvät eri tulokulmat esiin dialogisella otteella. Osallistaminen koettiin tärkeäksi poikkihallinnollista yhteistyötä edistäväksi tekijäksi. Osallistamisella viitattiin myös eri sidosryhmien (esimerkiksi kansalaisten) äänen esiin tuomiseen sekä eri tahojen ottamiseen mukaan varhaisessa jo ”luonnosvaiheessa”. Haastatteluissa eri organisaatioiden työpanoksen määrä vaihteli poikkihallinnollisen yhteistyön eri vaiheissa; esimerkiksi ministeriöt vastasivat valmistelutyöstä ja virastot taas toteutuspuolelta. Virkamiehet korostivat, että poikkihallinnollisessa työssä olisi tärkeää ottaa virastotason toimijoita mukaan jo suunnitteluvaiheessa:

"Yhdessä lähdetään ajoissa miettimään sitä ilmiötä tai sitä asiaa, että miten me reagoidaan tähän ilmiölähtöiseen haasteeseen. Se tarkoittaa sitä, et meilläkin on se X ohjaavana ministeriönä, niin jos pitää vaikka valmistella uutta lainsäädäntöä, niin ottaisi tosi ajoissa ne (viraston/laitoksen) ihmiset mukaan myös siihen ongelmanmäärittelyyn: mistä tässä on kyse, mihin meidän pitää vastata ja mitkä ovat niitä haasteita." -H7

Osa virkamiehistä nosti esiin, että usein suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaihe saattoivat sekoittua toisiinsa. Toisinaan toimeenpanovaiheessa havaittiin, että suunnitellut toimenpiteet eivät toimikaan, ja jouduttiin "aloittamaan alusta" eli palaamaan takaisin suunnitteluvaiheeseen. Virkamiesten mukaan tällaisia tilanteita voisi vähentää niin, että ottaisi huomioon viraston toimijoiden näkemykset kunnolla huomioon jo ongelmanmäärittelyvaiheessa. Seuraavassa ilmiölähtöisen onnistumisen esimerkissä näkyi sekä projektin tasa-arvoisuudesta huolehtimista että kansalaisten osallistamista:

"Me olemme tehneet aina ennen eduskuntavaaleja tällainen kansalaisbarometri, jossa kysytty ilmiöön X liittyviä kysymyksiä. Sitten julkistettu se ihan tilaisuudella, järjestetty vaalipaneeli ja tehty näistä infografiikkaa ja mediaviestintää. -- Siihen barometriin on kukin organisaatio voinut tuoda omasta näkökulmastaan yhden relevantin kysymyksen. Sen lisäksi niitä muita kysymyksiä haaruroidaan siitä näkökulmasta, mikä on yleisesti mielenkiintoista, vaikka median kannalta. -- Samalla siitä on tullut kokoaan suurempi -- Kun me ollaan tuotu meidän yhteiset pienet rahat yhteen, niin ollaan saatu siitä iso ja mittava tutkimus, josta tullut myös valtavasti medianäkyvyyttä. Se on ollut kaikille (organisaatioille) win-win- tilanne, ja samalla tuonut - paitsi median niin myös kansalaisten - tietoisuuteen näitä asioita isosti." -H8

Tasa-arvoisen dialogin sekä sidosryhmien osallistamisen lisäksi esimerkissä näkyi vahvasti ilmiö edellä toimiminen. Tasa-arvoisen dialogin ja osallistamisen mahdollistamiseksi virkamiehet pitivät keskeisenä katseen siirtämistä omasta ammattikuvasta ja organisaatiosta yhteiskunnan suuntaan. Yllä näkyvässä esimerkissä virkamies korosti, että heidän ryhmänsä pyrki pitämään huolta projektin tasa-arvoisuudesta ottamalla median intressit huomioon. Kyseinen virkamies arveli, että tämä saattoi myös edesauttaa medianäkyvyyden saamista käsillä olevasta ilmiöstä.

6.1.4 Agendat ja piiloagendat

Virkamiehet nostivat esiin, että ministeriöiden näkemykset eri ilmiöiden tärkeydestä poikkesivat suuresti toisistaan, mikä asetti haasteita organisaatorajat ylitt-

tävälle yhteistyölle. Moni virkamies toi esiin, kuinka vahvat agendat ja pii-
loagendat saattoivat hankaloittaa poikkihallinnollisen yhteistyön onnistumista.
Virkamiehet toivoivat, että yhteistyön toimijat tulisivat työskentelyyn mukaan il-
man vahvoja agendoja taustalla, sillä tämä estää ryhmän yhteisen intressin
muodostamista. Poikkihallinnollisessa työskentelyssä nähtiin ongelmallisena
edustuksellinen työryhmäkulttuuri, jossa kukin yhteistyöhön osallistuja on oman
organisaationsa edustaja ja sen intressien aktiivinen puolustaja:

”Siinä on joukko portinvartijoita -- Ne (yhteistyön osallistajat) on lähetetty teke-
mään sitä työtä semmoisella mentaliteetilla, et varmista, että tämä menee sin-
ne; me halutaan rakentaa tällainen ja tähän ei ole tullut rahaa aikaisemmin,
niin me halutaan nyt tehdä tämä” -H5

Virkamiehet korostivat, että jo pelkän kotiorganisaation perusteella oli helppoa
ennustaa, millaisia intressejä kukin pyrkii ajamaan. Korostettiin, että oli enem-
minkin positiivinen yllätys, jos huomasi jonkun osallistujan esittävän aidosti
omia näkemyksiään. Haastatteluissa kävi ilmi, että valtionhallinnon työntekijät
kokevat julkisella puolella työskentelyn hyvin merkitykselliseksi.
Merkityksellisyys oli vahva tekijä, joka vaikutti virkamiesten työmotivaatioon.
Seuraava katkelma korostaa, kuinka edustuksellinen työryhmäkulttuuri voi hei-
kentää työn kokemisen merkityksellisyyttä, ja siten vähentää työmotivaatiota:

”Ministeriöt lähettää ne edustajat sinne sellaisella iron cagella -- sun keskeisin
tehtävä on valvoa, ettei meidän intresseitämme loukata mitenkään siellä; se on
sun ainoa tehtävä. -- Sä olet innostunut ja sä haluat päästä 150 pinnaa käyttää
sun osaamisesta yhdessä samanhenkisten tyyppien kanssa ja katsoa mitä siitä
tulee. Sitten kun sä saat sen rautahäkin, mä oon kuvannu sitä sillä tavalla, että
se liekki hiipuu. Se liekki mikä on katseessa ja se työn merkityksellisyys minkä
takia moni meistä on duunissa julkisella puolella. Sulta viedään mun mielestä
keskeisimmät valtion työnantajan kilpailukykytekijät jo siinä vaiheessa, kun me
puhumme ensimmäisen vaiheen valmistelusta asiantuntijatiimiperustalla.
Mun mielestä meidän pitäisi antaa näille asiantuntijoille täysi vapaus kontribuoi-
da osaamisensa pohjalta täysillä siihen juttuun, mitä ne tulee yhdessä teke-
mään.” -H6

Haastatteluissa selvisi, että poikkihallinnollisen työryhmän osallistajat pyrkivät
itsepintaisesti viemään läpi oman organisaationsa intressejä, sillä heidät on
oman organisaationsa ylemmältä portaalta ohjeistettu tekemään niin. Virkamie-
het näkivät, että ”rautahäkin saaminen” heikensi työn merkityksellisyyden ko-

kemisen lisäksi myös oman osaamisen täyttä hyödyntämistä sekä yhteisen tavoitteen eteen työskentelyä.

6.1.5 Poikkihallinnollinen tiedonkulku

Virkamiehet pitivät poikkihallinnollisia verkostoja tärkeinä tiedonlähteinä. Sekä virallisia että epävirallisia verkostoja arvostettiin. Niiden hyödyt nähtiin muun muassa tiedonvaihdon edistämisen sekä vinkkien kysymisen ja saamisen puolesta. Verkostoituminen nähtiin tärkeänä ilmiölähtöisyyden tukemisen kannalta. Virkamiehet korostivat uudenlaisia kumppanuuksia, kuten muihin kuin omaan alaan liittyviä kontakteja. Esiin tuotiin myös yksityisen sektorin, järjestöjen ja kuntapuolen tuntemisen tärkeyttä.

Tiedon muuntaminen hyödynnettävään muotoon oli yksi keskeisimpiä virkamiesten korostamia seikkoja tiedonkulun aihepiirissä. Virkamiehet mainitsivat, että yksi valtionhallinnon tärkeitä tehtäviä on avata tietoa esimerkiksi tietopalvelujen, kuten ”tutkibudjettia” (Valtiovarainministeriö, n.d.) kautta. Kuvallista informaatiota kaivattiin lisää tiedonkulun tehokkuuden takaamiseksi. Virkamiehet näkivät ongelmallisena tilanteet, jolloin tietoa saatettiin luovuttaa toiselle organisaatiolle ”liikaa” ilman tiivistämistä ja aiheen vierestäkin.

Virkamiehiltä kysyttiin, kuinka haastavaa on tietää, millä taholla on eniten käsiteltävänä olevaan ilmiöön liittyvää tietoa. Osa heistä näki pitkän kokemuksen auttavan tahon selvittämisessä. Valtaosa virkamiehistä koki ilmiökohtaisen tiedon omaavan tahon selvittämisen haastavaksi:

”On se keskimäärin haastavaa... Sellaista salapoliisityötä monesti. Joskus se riippuu siitä, että missä kypsyysvaiheessa se on -- esimerkiksi otapa selvää kyberturvallisuudesta: missä sitä hoidetaan? Ja sehän ei olekaan ihan pieni juttu.”
-H5

Toisinaan Hankeikkunasta eli valtioneuvoston sisäisestä hanketietopalvelusta oli apua ilmiökohtaisen tiedon selvittämisessä. Virkamiehet kuitenkin näkivät, että Hankeikkunan suhteen olisi parantamisen varaa. Haastatteluihssa kävi ilmi, että ministeriöt eivät päivitä Hankeikkunaan tarpeeksi ahkerasti tietoa eri

hankkeista, jolloin sieltä voi usein löytyä useista hankkeista ”pelkkä käynnistysasiakirja”. Moni ministeriössä työskentelevistä virkamiehistä myönsi, että kyseistä järjestelmää tulisi itse päivittää useammin. Mainittiin, että Hankeikkunan käytämisen määrä on yleistymässä heidän organisaatiossaan. Yksi haastateltava näki Hankeikkunan käytössä muutakin kehitettävää kuin puutteellisen päivittämisen:

”Hankeikkunan formaatti on aika epäviestinnällinen. Varmaan sieltä ne kaikki tausta-asiakirjat löytyvät, mutta se et mikä tässä (hankkeessa/aiheessa) on merkityksellistä, mitä tapahtuu juuri nyt ja mitä mun pitäisi tästä ymmärtää, niin se on aika vaikeaa saada sieltä. -- se (hankeikkunan) ajatus ja tarkoitus on hirveän hyvä, mutta et se vaatisi pientä tuunaamista, että siitä saisi sellaisen viestinnällisenkin työkalun.” -H8

6.2 Valtionhallinnon kulttuuri

Virkamiehet kuvasivat ilmiölähtöisyyden edistäviä ja ehkäiseviä tekijöitä pitkälti valtionhallinnon kulttuurin kautta (kuvio 7). He näkivät, että erilaiset kokeilut sekä ketterämmät ja virtaviivaisemmat toimintatavat muokkaisivat kulttuuria ilmiölähtöisempään suuntaan. Haastatteluissa nousi myös uudennlaiselle, ihanteelliselle virkamiehelle kuuluvia ominaisuuksia ja toimintamalleja. Virkamiesten pohdinnoissa oli aistittavissa myös valtionhallinnon kulttuuriin juurtunutta kilpailua organisaatioiden välillä.



Kuvio 7. Yläteemaan ”valtionhallinnon kulttuuri” sijoittuvat alateemat.

6.2.1 Kokeilukulttuuria valtionhallintoon

Kaikki haastatellut virkamiehet jakoivat näkemyksen siitä, että valtionhallintoa tulisi pyrkiä kehittämään nykyistä rohkeammin pienillä kokeiluilla. Virkamiehet toivoivat lisää konkreettisia ”tosielämän kokeiluja” ja avointa kehittämishalukkuutta. Osa mainitsi Työ 2.0 Lab:n hyvänä avauksena kohti innovatiivisempaa valtionhallintoa. Seuraava virkamies alleviivasi kokeilujen tärkeyttä, sillä uuden luomisessa puuttuvat toimivaksi todetut mallit:

”Mä luulen, että se kaikkein suurin haaste on se, että siedetään epävarmuutta. Julkisella hallinnollahan on ihan ymmärrettäväkin rooli, että pitäisi aina tehdä hirveän fiksuja ratkaisuja. Pitää olla hirveän valistunut ja tietää miten eri haastavissa tilanteissa toimitaan. Mutta jos ollaan luomassa jotakin uutta tai ollaan uudessa tilanteessa, niin tällaista (toimivaksi todettua toimintatapaa) ei voi olla. Ja korona on tästä hyvä esimerkki.” -H2

Ensimmäiset askeleet kohti ilmiöpohjaista budjetointia saivat virkamiehiltä kiitosta. Lähes kaikki mainitsivat lapsibudjetoinnin yhtenä lupaavana esimerkkinä. Suuri osa toi esiin näkemyksensä siitä, että ilmiöpohjaisen budjetoinnin kokeilut voisivat avata ovia ilmiölähtöisempään valtionhallintoon. Moni haastatelluista uskoi ”rahan ohjaavaan voimaan”. Virkamiehet mainitsivat hyvin samankaltaisia ajatuksia valtionhallinnon ongelmista ja kehittämistarpeista, vaikka he sijoituivatkin eri organisaatioihin ja eri hallinnonaloille. Yksi virkamiehistä oli ollut eräässä poikkihallinnollisessa koulutuksessa, ja kertoi eri valtionhallinnon organisaatioiden kamppailevan hyvin samankaltaisten haasteiden parissa:

”Ensinnäkin tunne siitä, että kun me vaihdettiin niitä tietoja ongelmista, nii huomattiin, että samoja ongelmia on koko valtionhallinnon yli. Ja lisäksi samansuuntaisia kehittämisajatuksia ja näitä samoista asioista haaveilevia on pitkin valtionhallintoa.” -H7

6.2.2 Ketterät toimintatavat

Osa virkamiehistä toi esiin valtionhallinnon jähmeyden yhtenä ilmiölähtöisyyttä estävänä elementtinä. Joustavammat ja ketterät toimintatavat toivotettiin tervetulleeksi virkamiesten toimesta. Osa haastateltavista toivoi, että valtionhallinnossa opittaisiin pois näkemyksestä, jossa yhteistyövaiheet ovat irrallisia toisis-

taan. Näitä vaiheita ovat suunnittelu-/valmisteluvaihe, päätöksentekovaihe sekä toteutus-/toimeenpanovaihe. Virkamiehet näkivät ongelmallisena yhteistyön osiin pilkkomisen edellä mainittuihin vaiheisiin. Jos yksi taho vastaa suunnittelusta ja toinen toteutusvaiheesta, niin aikaa saattoi kulua usein hukkaan jo siihen, että varmistetaan eri tahojen ”kartalla pysyminen”. Lisäksi tietoa saatettiin tällöin tuottaa liikaa ja hieman aiheen vierestäkin, mikä ilmeni ylimääräisenä työnä. Moni virkamies toi esiin, että yhteistyössä kannattaisi ottaa useita toimijoita mukaan jo suunnitteluvaiheessa. Virkamiehet kokivat, että suunnittelu- ja päätöksentekovaiheessa aletaan usein jo orientoitumaan itse toteutukseen. Haastatteluissa nähtiin työvaiheiden irrallisuuden johtavan helposti ongelmiin toteutusvaiheessa. Virkamiehet kuvasivat useita tilanteita, joissa projektin loppuvaiheessa havaittiin, ettei toimeenpano onnistukaan suunnitellun mukaisesti. Yksi virkamiehistä nosti esiin käytännön esimerkin sprintti-menetelmästä ja uskottavuuden luomisesta:

”Piti jostain asiasta tehdä suosituksia, niin mä vaan järjestin siitä kolme pidempää kokousta. Sitten meillä oli jokaiseen kokoukseen vaan selkeästi asetettu tavoitteeksi, että mikä suositus sieltä pitää tulla ulos, ja sitten ihan oikeasti istuttiin 3-4 tuntia per kerta. Mun mielestä se oli tavallaan käytännön testaus tälle sprinttimenetelmälle. Mä tykkäisin, jos mentäisiin enemmän siihen, että jos pitää tehdä joku strategia tai uudistus, niin sitä ei tarvitsisi tehdä yhtä vuotta niin, että kolmen viikon välein kokoontuu joku työryhmä. Voitaisiinko me ilman hierarkiaa paremmin laittaa ne oikeat osajat yhteen ja et niillä kalenteri sallisi sen, että pystyisi työskentelemään aika tiiviisti viikon tai pari. Jos tehdään joku ole-massa olevan tiedon syntetisointi, niin tavallaan pois siitä ajatuksesta, että se on uskottavaa vasta kun sitä on väännetty vuosi.” -H1

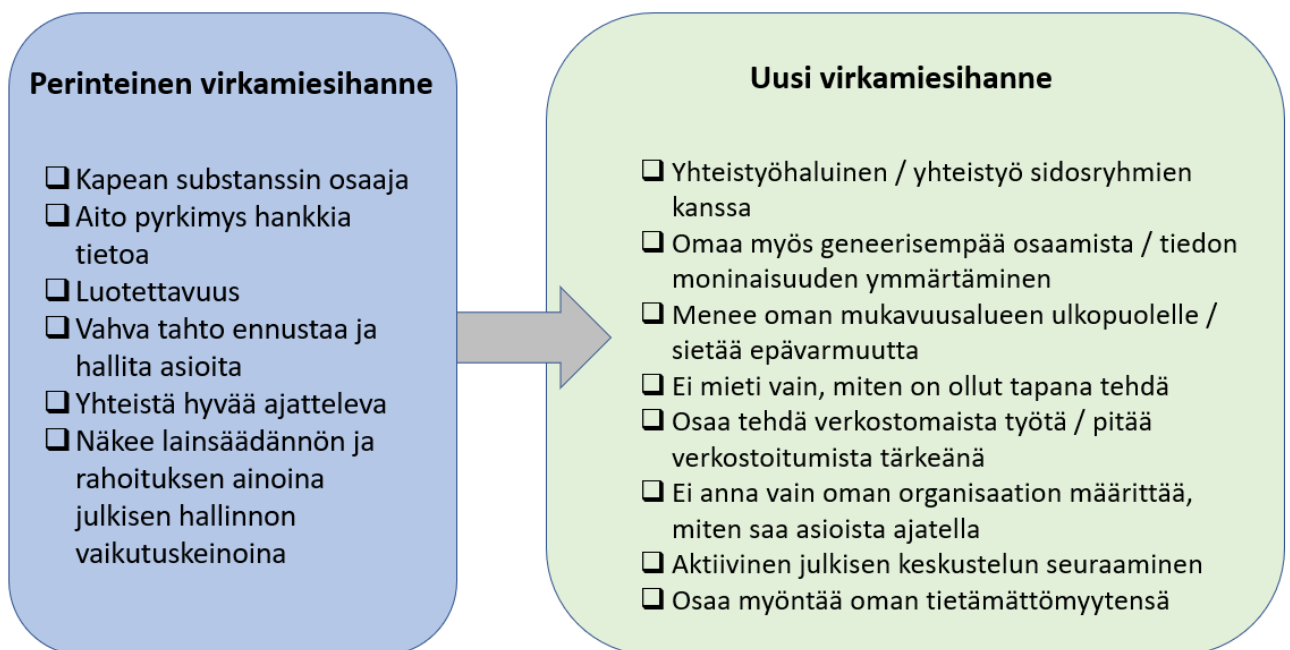
6.2.3 Uusi virkamiehen ihanne

Virkamiehet nostivat esiin ominaisuuksia ja toimintamalleja, jotka olisivat suotuisia ilmiölähtöisyyden toteutumiselle valtionhallinnossa. Haastatteluissa korostui näin ollen uudenlainen virkamiehen ihanne. Tästä ei kysytty erikseen, vaan haastateltavat toivat sen esiin omaehtoisesti. Samalla, kun virkamiehet käsittelivät uudenlaiseen virkamieheen liittyviä ihanteellisia ominaisuuksia ja toimintatapoja, saatettiin lyhyesti viitata perinteiseen virkamieskäsitykseen. He liittivät perinteiseen ihanteelliseen virkamieheen muun muassa syvän, mutta kapean substanssin hallinnan, luotettavuuden ja pyrkimyksen ennakoida ja hallita asioita

varmalla otteella. Uudessa virkamiesihanteessa taas korostui epävarmuuden sietäminen, geneerisempi osaaminen, kykyä moninäkökulmaisuuuteen sekä verkostomaisen yhteistyön suosiminen. Seuraavassa katkelmassa tiivistyi useita haastateltavien mainitseamia virkamiesihanteeseen liitettyjä ominaisuuksia ja toimintatapoja:

”On aika paljon sellaisia virkamiehiä, jotka ajattelevat, että julkisen hallinnon keinot vaikuttaa asioihin ovat lainsäädäntö ja rahoitus - ja siinä se sitten olikin. Sehän ei pidä paikkaansa. Julkisella vallalla on niin paljon mahdollisuuksia toimia kumppanina ja lähteä tuomaan erilaisia tahoja yhteen miettimään uusia ratkaisuja, että tätä (näkemystä) täytyisi laajentaa. Ja sen takia se työ 2.0 lab on olemassa, et hoksattaisiin se, että yhdessä tekemisellä saadaan aikaan etuuk-sia ja uusia ratkaisuja. Se edellyttää myös sitä, että tunnustetaan oma tietämät-tömyys tai keinottomuus ja lähdetään ennakkoluulottomasti tekemään yhdes-sä.” -H2

Kuvio 8 kuvaa, millaisia piirteitä ja toimintamalleja haastateltavat yhdistivät perinteiseen ja uudenlaiseen käsitykseen ihanteellisesta virkamiehestä.



Kuvio 8. Perinteisen virkamiehen ja uuden virkamiesihanteen mukaisia ominaisuuksia ja toimintatapoja haastateltavien puheessa.

6.2.4 Kilpailu resursseista

Virkamiesten puheesta pystyi tulkitsemaan kilpailua valtion instituutioiden välillä. Kilpailuasetelma nousi virkamiesten puheessa negatiivisena asiana, johon toivottiin muutosta. Osa heistä mainitsi, että jotkut ministeriöt saattavat suhtautua mustasukkaisesti omaan asiaansa. Ministeriöt tahtoivat pitää tiukasti kiinni ”omasta kakkupalastaan”. Kilpailuasetelma saattoi kuulua haastateltavien puheessa kevyenomaisesti, kuten alla oleva lainaus osoittaa:

”Olin aloittanut X-organisaatiossa -- Menin syömään ruokalaan ja siellä sattui olemaan vanha kollega. Mä pyysin heidät mun pöytään istumaan -- ja hänen seurueessansa tämä yksi sanoi, että ai tänne vihollisten pöytään. Että valtionhallinnossa ne, jotka tekee ihan samalla kentällä (hallinnonalalla) töitä, niin ainakin tällaisella vitsitasolla nähdään toinen kilpailijana... -- Se oli tietenkin varmaan vitsi, mutta et jos tällaista ajattelua edes on taustalla, et valtion organisaatiot kilpailevat keskenään, niin se on semmoinen kulttuurinen kysymys” -H7

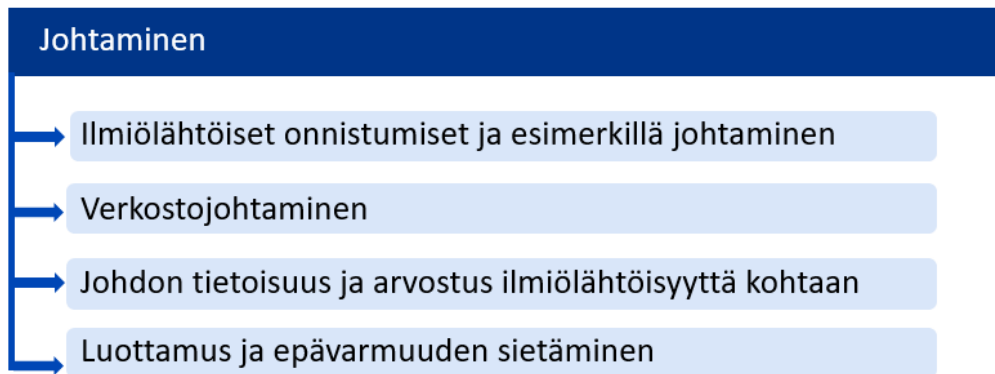
Yksi virkamies kuitenkin korosti, että hallinnonalat pyrkivät hyväntahtoisesti suojelemaan omaa asiaansa, kuten sidosryhmiään ja toimintapolitiikkaansa. Seuraava kommentti havainnollistaa tätä mainittua ministeriöiden mustasukkaisuutta:

”Meillä on sellaisia perinteisiä jänniteasetelmia -- kun puhutaan vaikka nuorista, niin tulee äkkiä sekä koulutus että työllistyminen ja sitten tulee myös hyvinvointinäkökulma. Eli jos katsotaan sieltä nuorten näkökulmasta, eli yhteiskunnasta päin, niin tämä meidän (valtionhallinnon) institutionaalinen rakenne tavallaan hylkii tätä (yhteiskunnasta päin katsomisen) näkökulmaa sillä tavalla, et se haluaa tavallaan sovittaa sen nuoren siihen: et nuorista tämä pala kuuluu meille. Sen sijaan että muodostetaan yhteistä käsitystä siitä, että mistä tässä kokonaisuudessa on kysymys. Kaikille riittää duunia, siitä ei ole kysymys. Näistä toimivaltasuhteista halutaan pitää kiinni. -- ja nyt meillä on paljon sitä, et me jäämme skabailemaan keskenämme tänne instituutioihin, et me katsomme instituutioista ulos sinne yhteiskuntaan. Mä koen, että meidän pitäisi kääntää tämä horisontti” -H6

6.3 Johtaminen

Kaikki haastatellut virkamiehet kokivat, että johtamisella on hyvin kriittinen rooli ilmiölähtöisen työskentelyn mahdollistamisessa. Johtajat voivat, erään haastateltavan sanoin, ”joko edistää ilmiölähtöisyyttä tai stopata”. Virkamiehet kuvasi-

vat viittä johtamiseen liittyvää alateemaa (kuvio 9): ilmiölähtöiset onnistumiset ja esimerkillä johtaminen, verkostojohtaminen, johdon tietoisuus ja arvostus ilmiölähtöisyyttä kohtaan sekä luottamus ja epävarmuuden sietäminen.



Kuvio 9. Yläteemaan ”johtaminen” sijoittuvat alateemat.

6.3.1 Ilmiölähtöiset onnistumiset ja esimerkillä johtaminen

Suurin osa haastatelluista virkamiehistä toi esiin, että ilmiölähtöisten onnistumisten esiin nostamisella voitaisiin kasvattaa motivaatiota ilmiölähtöiseen työskentelyyn. Yksi virkamies kertoi, kuinka hänen organisaatiossaan oli julkisesti kehuttu ilmiölähtöisellä otteella toteutettua hanketta. Näin ollen organisaation työntekijät saivat konkreettisen esimerkin siitä, millaista on ilmiölähtöinen työskentely. Tämän lisäksi kyseinen ilmiö alettiin kokea organisaatiossa aiempaa tärkeämmäksi. Toinen virkamies koki, että johdon esiin nostamat onnistumiset ovat hyvin harvoin ilmiölähtöisiä tai edes poikkisektoraalisia:

”Jos voisi jollain tavalla tuoda esiin asioita, joissa on hyvin onnistuttu tekemään asioita ilmiölähtöisesti. Mä koen, että se tietty sektorilähtöisyys ja kapea teemälähtöisyys ministeriöissä usein johtaa siihen, että ne meidän sellaiset hyvän onnistumisen esimerkit ei ehkä ole niitä kovin ilmiölähtöisiä tai edes poikkisektoraalisia, vaan ne (onnistumisen esimerkit) on ehkä kapeampia usein.” -H9

Enemmistö virkamiehistä näki esimerkillä johtamisen tärkeäksi ilmiölähtöistä työskentelyä tukevaksi elementiksi. Se nähtiin keskeiseksi tavaksi myös tukea muiden itseohjautuvuutta. Esimerkillä johtamisen taustalla esiintyi toive siitä, että muutkin ottaisivat työtavasta koppia. Seuraavassa katkelmassa korostuu esimerkillä johtamisen merkitys:

”Me jaetaan näitä hyviä työtapoja. Mä aina sanon, että me emme tarvitse seminaaria siitä, että me tarvitaan yhteisiä työtapoja, vaan käytetään niitä suoraan siinä yhteistyössä, niin muut oppii niitä. Me ollaan järjestetty nyt etäaikana aika paljon seminaareja uusilla työkaluilla. Me ei tarvita projektia suunnittelemaan työkaluja, että mikä sopii kellekin, vaan ollaan suoraan että hei tässä olisi tällainen IT-järjestelmä ja tehdään täällä nyt ryhmätyötä; ja ihan hyvin on mennyt. -- Ei tarvitse välttämättä tehdä oppaita, vaan sitäkin voi kyllä tehdä esimerkin kautta” -H1

6.3.2 Verkostojohtaminen

Valtaosa virkamiehistä toi esiin verkostojohtamisen tärkeyden ilmiölähtöisen työskentelyn tukemisessa. Virkamiehet korostivat johdon ”horisontin hyödyksi käyttämistä” esimerkiksi tuomalla eri yksiköiden ja organisaatioiden jäseniä yhteen ongelmanratkaisun merkeissä. Aineistossa kuulutettiin myös sidosryhmien osallistamisen tärkeyttä. Seuraavassa lainauksessa tiivistyi verkostojohtamisen ydin. Johdon verkostojen hyödyntäminen jokapäiväisessä työssä vaatisi paradigmaattista muutosta valtionhallinnon johtamisen saralla:

”On tällainen iso johtamisfilosofinen kysymys, että johtamista hukataan sinne päivittäisten asioiden pyörittämiseen, vaikka sitä varten on ne fiksut, koulutetut ja maailmaa nähneet ihmiset siellä (töissä). Johtajan tehtävä olisi olla jalka siellä organisaatioiden ulkopuolisessa maailmassa.” -H2

Monet virkamiehet mainitsivat, että johtajat harvoin pystyvät käyttämään työaikaan erilaisten verkostojen luomiseen ja ylläpitämiseen, kun ”työtavoitteet painavat päälle”. Korostettiin, että tulostavoitteiden saavuttamiseen ja käytännönasioihin, kuten alaisten työaikojenseurantaan voi kulua yllättävän paljon aikaa johtajien ja esimiesten työviikoista.

6.3.3 Johdon tietoisuus ja arvostus ilmiölähtöisyyttä kohtaan

Lähes kaikki virkamiehet näkivät, että johdon tietoisuudella ja arvostuksella ilmiölähtöisyyttä kohtaan on merkittävä rooli ilmiölähtöisyyden toteutumisessa. Virkamiehet korostivat, että johtajien tulisi lisätä alaistensa tietoisuutta ilmiölähtöisyydestä sekä avointa puhetta aiheeseen liittyen. Seuraavassa katkelmassa eräs virkamies korosti esimiehen siiloutuneen näkemyksen olevan yhteydessä päätöksentekoon:

”Esimies on henkilöstön keskeisimpiä onnistumistekijöitä. -- Heillä on iso rooli tähän, että mikä sun oma asennoituminen tähän ilmiölähtöisyyteen on. Jos esimies näkee itsekkin vaan rakenteita, bokseja boksien vieressä, nii se myös puhuu, ja käyttäytyy ja tekee päätöksiä myös sen rakenteen mukaan.”- H6

Toinen virkamies taas koki, että ilmiölähtöistä ajattelua ja työtapoja suosivia virkamiehiä löytyy valtionhallinnosta. Hän kuitenkin esitti huolensa siitä, että jos heitä ei ole tarpeeksi, saattavat he kyllästyä toistamaan ilmiölähtöisyyden eetos- ta, jos muutosta ei saada aikaiseksi.

6.3.4 Luottamus ja epävarmuuden sietäminen

Virkamiesten puheessa nousi vahva toive, että johtamisen avulla saataisiin vahvistettua luottamusta niin oman organisaation keskuudessa kuin muidenkin valtionhallinnon organisaatioiden välillä. Osa virkamiehistä epäili, että ilmiölähtöisyyttä saattaa ehkäistä sellaiset kokemukset, joissa on ”vedetty matto jalkojen alta” poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Myös luottamus johdon ja alaisten välillä nähtiin kriittisenä tekijänä. Yksi virkamies piti ongelmallisena sitä, että poikkihallinnollisissa projekteissa johtotason henkilöt saattavat tulla mikro-manageeraamaan ryhmän tekemistä turhan usein, kuten pikkutarkkaa hallitsemista ja hallinnointia alaisiaan kohtaan.

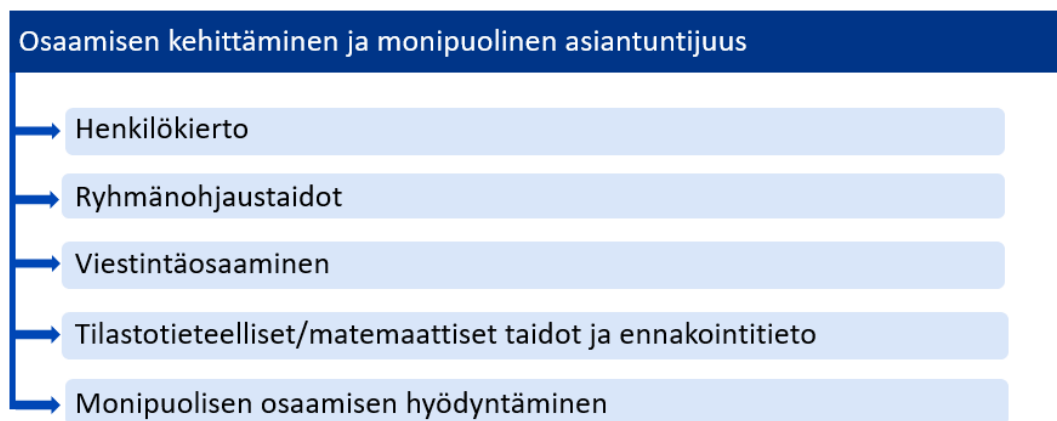
Virkamiehet näkivät, että laajempia ilmiöitä koskevissa poikkihallinnollisissa ohjelmissa tarvitaan eritoten epävarmuuden sietokykyä. Tuotiin esiin, että uutta luovassa työssä epävarmuus on usein läsnä. Virkamiehet korostivat, että kannustavan johtamisen kautta voitaisiin lisätä luottamusta ja auttaa kestämään epävarmuudentunnetta.

6.4 Osaamisen kehittäminen ja monipuolinen asiantuntijuus

Osaamisen kehittäminen muodostui merkittäväksi tekijäksi kaikkien haastateltujen virkamiesten vastauksissa. Täydennyskoulutukset ja erilaiset käytännöntyönprojektit nousivat aineistossa hyviksi välineiksi. Osaamisen kehittämisellä ei tarkoiteta tässä sitä, että kaikilla valtionhallinnon työntekijöillä täytyisi olla

enemmän kyseistä osaamista. Sen sijaan kartoitetaan laajempaa kuvaa valtionhallinnosta; millaista ilmiölähtöisyyttä edistävää osaamista tulisi olla enemmän esimerkiksi oman organisaation tai yksikön tasolla.

Osaamista ja monipuolista asiantuntijuutta käsittelevään yläteemaan sijoittuivat seuraavat alateemat (kuvio 10): henkilökierto, ryhmänohjaustaidot, viestintäosaaminen, tilastotieteelliset/matemaattiset taidot ja ennakointitieto sekä monipuolisen osaamisen hyödyntäminen



Kuvio 10. Yläteemaan "osaaminen ja monipuolinen asiantuntijuus" sijoittuvat alateemat.

6.4.1 Henkilökierto

Kaikki virkamiehet toivat esiin henkilökierron (työkierron/virkamiesvaihdon) keskeisenä ilmiölähtöisyyden edistäjänä. Henkilökierron ei kysytty haastateltavilta erikseen, vaan se tuotiin aina esiin omaehtoisesti. Henkilökierrolla nähtiin lukuisia etuja: työntekijöiden näkökulmien laajentaminen, uusien työskentelytapojen omaksuminen sekä käsityksen laajentaminen siitä, mitä kaikkea valtionhallinnossa tehdään. Myös ministeriöiden välisten rajapintojen hahmottamista korostettiin yhtenä henkilökierron hyötynä. Verkostoituminen (etenkin poikkihallinnollinen sellainen) nousi tässä aineistossa merkittäväksi ilmiölähtöisyyden edistäjäksi. Yksi virkamies korosti, että toisessa ministeriössä henkilökierron ollu voi esimerkiksi suositella kollegalleen, keneen toisen hallinnonalan toimijaan kannattaisi olla yhteydessä. Näin voi olla mahdollista "laajentaa kaikkien verkos-

toja”. Osa virkamiehistä korosti, että henkilökierron kautta voitaisiin kehittää kykyä ”astua toisen kenkiin”. Aina ei nimittäin itselle hahmotu, miltä projekti näyttäytyy ulkopuolisille. Yksi virkamies havainnollisti, että henkilökierrolla voisi olla positiivisia vaikutuksia myös yhteishengelle koko valtionhallinnon tasolla:

”Kun sä tiedät, että voit ensi vuonna työskennellä tuolla tai että olet aiemmin työskennellyt tuolla, ja ne (toisen organisaation työntekijät) ovat tavallisia ihmisiä. Niin ei tule semmoisia raja-aitoja, että aina nuo ovat tuota mieltä. Se purkaa semmoista rakenteellista me-ne ajattelua.” -H3

Henkilökierrosta puhuttaessa tuotiin myös esiin sitä estäviä tekijöitä, kuten valtionhallinnon organisaatioiden väliset palkkaerot. Korostettiin, että harva virkamies näkee henkilökierron houkuttelevana, jos sen ajalta saa vähemmän palkkaa kuin normaalisti. Yksi haastatelluista virkamiehistä koki henkilökierron negatiivisena puolena urakehityksen; ylentämistapauksissa saatetaan suosia työntekijää, joka on ollut pitkään työsuhteessa samaan organisaatioon. Virkamiehet toivoivat myös joustavampaa ja vakiintuneempaa henkilökierron mahdollisuutta. Joustavammalla henkilökierrolla voitaisiin kaventaa organisaatioiden välisiä kuiluja:

”Meillä on virkamiesvaihtorakenteita, mutta se tarkoittaa sitä, että sä haet ja olet vuoden jossain muualla. Sen pitäisi olla kevyempää, että mäkin olisin vaikka 4 päivää virastossa X ja 1 päivän ministeriössä Y per viikko. Sen pitäisi olla jotenkin tällaista tosi joustavaa.” -H7

6.4.2 Ryhmänohjaustaidot

Virkamiehet nostivat esiinryhmänohjaustaidot pohtiessaan yhteistyön onnistumista helpottavia tekijöitä. Työ 2.0 Lab sai usealta virkamieheltä kiitosta siitä, että sen kautta on tarjoutunut mahdollisuus tilata omaan työryhmään ulkopuolinen ryhmänohjaaja eli fasilitaattori. Tämä kielii ryhmänohjaustaitojen ja sille työajan löytymisen tärkeydestä:

”Musta Työ 2.0 lab on hirveän hyvä kokeilu. Kiva kun sieltä on voinut sen fasilitaattorin tilata ulkopuolelta. Sitä mahdollisuutta meillä ei normaalisti ole. Musta tuntuu, että siihen kaatuu usein myös työpajojen suunnittelu, kun ei ole itsellä aikaa miettiä prosessin johtamista, kun miettii sitä substanssin johtamista. Se on ollut tosi tervetullutta ja mä toivon, että se jossain vaiheessa jatkuu. Nythän

(lisääntyneen etätöön myötä) olisi ihanaa, jos sitä (ulkopuolista fasilitaattoria) voisi tarjota virtuaalisesti.” -H8

Muutama haastatelluista harmitteli sitä, että heidän organisaatiossaan järjestetään silloin tällöin todella ”hedelmälliseltä tuntuja työpajoja”, mutta niiden tuloksia ei saada siirrettyä käytännön työhön. Ryhmänohjaustaitoja korostettiin myös esihenkilön työkalupakin kannalta.

6.4.3 Viestintäosaaminen

Suuri osa virkamiehistä toi esiin viestintäosaamisen ilmiölähtöisyyden edistämisessä. Viestintäosaamista perusteltiin muun muassa sillä, että ilmiölähtöistä ajattelua voitaisiin edistää viestimällä laajemmista ilmiöistä, eli kytkemään kyseessä oleva asia laajempaan kontekstiin. Viestintäosaamiselle voisi olla käyttöä myös ryhmän tavoitteenasetannan kannalta, kuten seuraava haastateltava havainnollisti:

”Tärkeäähän tuossa (poikkihallinnollisessa yhteistyössä) on viestinnällisesti myös luoda niitä yhteisiä tavoitteita: rakentaa sitä siltä yksittäisten organisaatioiden ja laajemman yhteistyön välillä. Musta se on yksi avain onnistumiseen.” - H8

Virkamiehet näkivät, että verkostomainen työntekeminen, sidosryhmien kanssa toimiminen sekä yhteisen keskustelun tukeminen edellyttävät viestinnällistä osaamista. Edellä mainitut seikat taas linkittyivät aineistossa ilmiölähtöisiin työnteon tapoihin. Taitavat kirjoittajat koettiin tärkeäksi poikkihallinnollista yhteistyötä auttavaksi tekijäksi.

6.4.4 Tilastotieteelliset/matemaattiset taidot ja ennakkointitieto

Useat virkamiehet toivoivat lisää ennakkointitietoa ja tulevaisuustutkimusta. Toiveeseen linkitettiin myös usein tilastotieteelliset järjestelmät, joiden avulla olisi mahdollista eri muuttujien suuruutta vaihtelemalla saada ennakoivaa (joskin hypoteettista) tietoa päätöksenteon tueksi:

”Ehkä politiikantöiden ja tilastitiikan välinen silta puuttuu. Kyllä mä saan vaikka tilastokeskuksesta tietoa, että miten suomessa X on kehittynyt. – Jos noihin politiikkatoimiin sidottaisiin jotenkin selkeämmin dataa, joka näyttäisi niiden vaikutukset. Sehän ei ole yksinkertaista tietenkään, mutta semmoinen tieto jotenkin puuttuu. – Eli seuranta siitä, että miten me edetään kohti meidän tavoitteita, minkälaisia toimenpiteitä on tehty ja miten ne (toimenpiteet) vaikuttavat tiettyihin parametreihin” -H8

Virkamiesten mukaan valtionhallinnossa kaivattaisiin lisää tilastotieteellistä ja matemaattista osaamista, jota voitaisiin hyödyntää ennakoivan tiedon luomisessa. Matemaattisen tutkimuksen ja sen kautta tehtyjen järjestelmien avulla voitaisiin päästä paremmin toimien vaikuttavuuteen, seurantaan ja ennakoitavuuteen. Tilasto- ja matemaattisen osaamisen sekä ennakointitiedon myötä voitaisiin edistää myös yhteisen tilannekuvan syntymistä, kuten seuraava kommentti havainnollistaa:

”Semmoisia järjestelmiä pitäisi saada, että se (muuttujan vaihtelu) olisi johdonmukaista - ei poikkeuksellista - vaan säännönmukaista. Et kun me aloitetaan jostain ilmiötä katsomaan, niin meillä olisi erilaisia mittareita ja presentaatioita siitä, että miten se menee.” -H5

6.4.5 Monipuolisen osaamisen hyödyntäminen

Moni virkamies toi esiin, kuinka heidän organisaatiossaan arvostetaan sitä, jos työntekijällä on monipuolista osaamista. Monipuolisuus nähtiin valttina rekrytoinneissa. Muutama virkamies korosti sitä, kuinka heidän organisaatiossaan monipuolista asiantuntijuutta edistettiin sillä, että oman osaamisen kehittämiseksi oli varattu tietty määrä työaikaa kuukaudessa. Virkamiehet toivat esiin, kuinka paljon omalla osastolla on henkilökiertolaisia, ja kuinka rekrytoinnissa arvostetaan monipuolisuutta. Yhden haastateltavan mukaan oli yleistä, että oma osasto pyritään muodostamaan mahdollisimman monipuoliseksi. Tällöin ei tarvitse aina hankkia apua oman organisaation ulkopuolelta, kun tarvittavaa osaamista voi löytyä jopa omasta yksiköstä. Seuraavassa lainauksessa näkyy pyrkimys hyödyntää monipuolista osaamista sekä lisätä itseohjautuneisuutta:

”Meillä on semmoinen powerpoint- aineisto, jossa on meidän (osaston työntekijöiden) osaamiskuvauksemme -- toisella puolella powerpointtia on luku, että näistä asioista voit kysyä minulta. Näillä me yritämme tavallaan tuupata meidän

ihmisiä kohti semmoista ajattelua, että nämä osastoresurssit on meidän kaikkien käytössä. -- Et kukaan ei voisi enää sanoa, että en mä tiedä mitä nämä tyypit tekevät täällä, koska nyt se on susta itestäsi kiinni. -H6

Haastattelujen perusteella valtionhallinnon organisaatioissa arvostetaan monipuolista asiantuntijuutta, ja sitä pyritään hyödyntämään. Pari virkamiestä kuitenkin koki, ettei monipuolisuus pääse arkityössä tarpeeksi esiin, vaan ilmenee enemmänkin spesiaaleissa tilaisuuksissa:

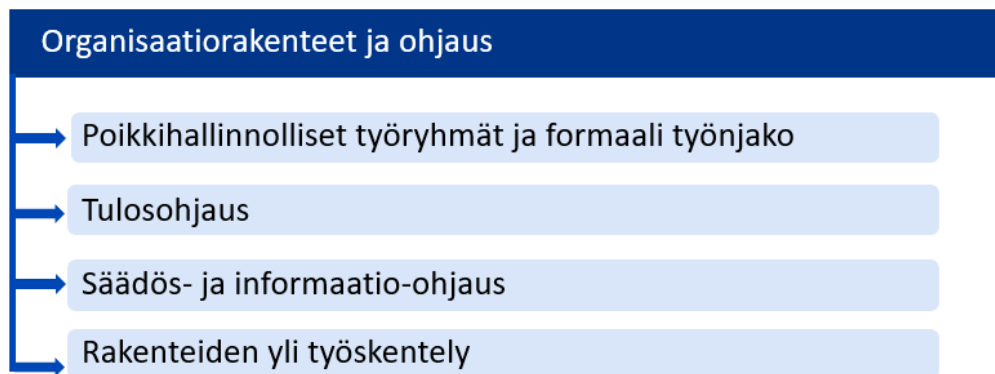
”Kyllä siihen on tilaisuuksia esimerkiksi yhteisissä kehittämisspäivissä ja workshopeissa. Mut sellaiselle koko organisaation osaamista hyödyntävälle työskentelylle tarvitaan omat forumit.” -H7

6.5 Organisaatorakenteet ja ohjaus

Virkamiehet olivat kovin yksimielisiä siitä, että valtionhallinnon organisaatorakenne ei juurikaan tue ilmiölähtöistä työskentelyä. Tästä huolimatta nähtiin, että organisaatorakenteella on tarkoituksensa ja paikkansa. Kukaan haastatelluista virkamiehistä ei kannattanut valtionhallinnon organisaatorakenteen varsinaista muuttamista. Erilaisia muutosajatuksia saatettiin tuoda esiin, mutta kovin hypoteettisella tasolla. Esimerkiksi pari virkamiestä pohti uuden ministeriön perustamista jonkin ilmiön ympärille, mutta he eivät itse varsinaisesti kannattaneet ajatusta. Muutama virkamies ajautui pohtimaan uuden, ilmiölähtöisemmän kulttuurin rakentamista tukevan valtionhallinnon yksikön perustamista. Rakenteisiin liittyvät kehitysehdotukset painottuivat ”laatikkoleikkien” sijasta enemmänkin formaaliin työnjakoon ja ohjausmekanismeihin. Ilmiöpohjainen budjetointi linkitettiin todella vahvasti juuri ilmiölähtöisyyden käsitteeseen. Virkamiehet arvelivat, että budjetoinnin kehittäminen ilmiöpohjaisemmaksi lisäisi tietoisuutta ilmiölähtöisyyden ideologiasta.

Virkamiehet käsittelivät erilaisia rakenteisiin ja ohjaukseen liittyviä tekijöitä poikakihallinnollisten työryhmien, formaalin työnjaon sekä kolmen valtionhallinnossa käytetyn ohjausmekanismin kautta. Näitä ohjausmekanismeja ovat tulos-, säädös- ja informaatio-ohjaus. Lisäksi virkamiehet korostivat rakenteiden yli työskentelemisen tärkeyttä. Tällä he tarkoittivat laajemmalla kentällä toimimista, ei-

kä rajojen kuten organisaatioyksiköiden sisällä toimimista. Kuvio 11 visualisoi virkamiesten mainitsemia rakenne- ja ohjaustekijöitä.



Kuvio 11. Yläteemaan ”organisaatorakenteet ja ohjaus” sijoittuvat alateemat.

6.5.1 Poikkihallinnolliset työryhmät ja formaali työnjako

Lähes kaikki haastatellut virkamiehet puhuivat ilmiölähtöisyyden edistämisestä poikkihallinnollisten työryhmien avulla. Poikkihallinnolliset ohjelmat ja tiimijärjestelyt nähtiin vaivattomammaksi ja resurssiystävällisemmäksi keinoksi kuin organisaatorakenteen muuttaminen.

Osa virkamiehistä mainitsi tilannehuoneet (ks. Virtanen ym., 2018, 8-9). Tilannehuone-konsepti mainittiin hyväksi keinoksi edistää poikkihallinnollisia tavoitteita. Virkamiehet puhuivat myös tiimijärjestelyjen puolesta, joka toimii samankaltaisella idealla. Tiimijärjestelyjä korostettiin myös organisaatioiden sisäisten yksiköiden välisessä yhteistyössä. Seuraava katkelma havainnollistaa, kuinka toiminnallisen muutoksen avulla voitaisiin vaikuttaa virkamiesten ajatteluun:

”Toimintamallipohjaisen lähestymistavan kautta vaikuttaisin mentaaliseen ajatteluun. Mä puhun tämmöisestä team of teams:sta eli tiimien tiimi. Eli sä katsot täältä, että ketkä on vaikka ne 5-6 tyyppiä, jotka ovat tämän haasteen asiantuntijoita näistä 3 ministeriöstä. Sitten sovittaisiin, että tehdään näistä tämmöiset horisontaaliset tiimit, jotka saa yhteisen tehtävän rakentaa nimenomaan sitä kokonaiskuvaa - se on se eka vaihe. Team of teams- ajattelussa ei voi työskennellä vain kokousmoodissa. Tällä toimintamallilla on tosi monia positiivisia puolia” -H6

Poikkihallinnollisten työryhmien, tiimijärjestelyjen ja tilannehuoneiden suhteen painotettiin erilaisten kombinaatioiden käyttämistä. Kuten yllä olevassa katkelmassa mainitaan, tulisi poikkihallinnollinen yhteistyö aloittaa yhteisen tilannekuvan muodostamisella. Lisäksi ehdotettiin, että poikkihallinnollisia ohjelmia tulisi toteuttaa aiempaa laajemmalla kädellä; tarvitaan riittävästi aikaa ja resursseja, jotta saadaan aikaan vaikuttavuutta.

Suuri osa virkamiehistä nosti esiin formaaliin työnjakoon liittyviä ehdotuksia ilmiölähtöisyyden edistämiseksi. Verkostojohtamisessa nähtiin hyötyjä, mutta virkamiesten mukaan sille täytyisi raivata tilaa johtajien ja esimiesten työtehtävistä. Tuotiin myös esiin, että ilmiön edistäminen vaatii kokoaikaista panostusta. Vastakohtaisena esimerkkinä käytettiin sitä, kuinka ”yhdenvertaisuusasiat on paikoitellen yhden virkamiehen osa-aikainen homma”.

Osa virkamiehistä näki, että ilmiölähtöisyyttä tulisi edistää työnjaon muutoksilla tai uusien työnkuvien muodostamisella. Yksi virkamies nosti esiin, että siiloutuneisuutta tulisi vähentää kehittämällä sellaisia työnkuvia, joissa työskennellään samanaikaisesti kahdelle eri ministeriölle eli ns. kaksoispestejä:

”Tietyllä tavalla elementtien tai rakenteitten luominen. Opiskelijan korvaan tämä saattaisi kuulostaa itsestäänselvyydeltä, mutta sitten kun sä olet siellä hallinto-himmeleissä, niin kaikki ei näytä niin selkeältä ja jotenkin menee sekaisin. Täytyisi olla henkilö, joka pelkästään miettii näitä yhdessä tekemisen malleja ja lähtee niitä rakentamaan.” -H4

6.5.2 Tulosohejaus

Virkamiehet näkivät paljon kehittämiskohteita tulosohejauksessa. He toivoivatkin osallistavampaa otetta tulosohejaukseen:

”On ihan loistavia esimerkkejä, esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala. Siellä ei enää käydä esim. (kahdenkeskeisiä) tulosohejausneuvotteluja per virasto, vaan ministeriön ja kaikkien hallinnonalan virastojen yhteisenä keskusteluna. Tätä lisää. Sehän on jo yhden hallinnonalan sisällä ihan merkittävä ilmiölähtöinen panostus.” -H2

Vastauksissa korostui tulosohjauksen kehittäminen myös niin, että mitataan usean organisaation yhteisvaikutuksia. Eri hallinnonaloille kuuluvien virastojen yhteiset tulostavoitteet nähtiin positiivisina ja ilmiölähtöisyyttä tukevinä. Yhteisten tavoitteiden lisäksi virkamiehet peräänkuuluttivat tarkoituksenmukaisten mittareiden perään. Eräs haastateltava käytti esimerkkinä huonosta tulosohjauksesta analogiaa, jossa ”mitataan oven saranan kulumista”. Hän kertoi kouluterveydenhoitajasta, joka päätti pelkkien kouluterveystarkastusten sijaan lähestyä terveyttä kokonaisvaltaisemmin ottamalla yhteyttä oppilaiden vanhempiin. Tällä toimintamallilla oli todella hyviä seurauksia, mutta kyseessä olevan kaupungin tulosohjauksen puitteissa hän oli kaupungin huonoin terveydenhoitaja, sillä hänellä oli vähiten yksittäisiä oppilaiden käyntejä. Seuraavassa lainauksessa korostuu ”oven saranan kulumisen mittaaminen”:

”Me raportoidaan meidän julkaisumäärät, et ollaan julkaistu vaikka 250 artikkelia. Niin jos siinä (tulosohjauksessa) vuosittain ja säännöllisesti kysyttäisiin, että miten teidän julkaisut ja tutkimus liittyy niihin suurempiin ilmiöihin. -- Meillä oli yksi kansainvälinen arviointi, jossa mentiin enemmän näihin kysymyksiin, että miten strategiaan painopisteisiin on vastattu julkaisuilla ja muulla vaikuttavuustoiminnalla. Silloin nostettiin enemmän esiin tämän tyypistä (toimenpiteiden kytkemistä suurempiin ilmiöihin). Eli jos meiltä kysyttäisiin ihan vuosittain, että miten teidän tutkimus liittyy tähän, tähän ja tähän ilmiöön, niin varmasti se ilmiölähtöisyys ohjaisi työskentelyä enemmän.” -H7

Katkelma alleviivaa nykyisen tulosohjauksen problematiikkaa. Mittareiden epätarkoituksenmukaisuuden lisäksi virkamiehet kokivat myös, että tulosohjauksessa käytettyjä mittareita on määrältään liikaa.

6.5.3 Säädös- ja informaatio-ohjaus

Valtaosa virkamiehistä koki, että lainsäädäntö ei ole suoranainen ongelma ilmiölähtöisyyden toteutumiselle. Lainsäädännön muuttaminen ilmiölähtöisyyttä tukevammaksi nähtiin turhan haastavana. Säädösten eksaktius ei siis nähty ydinongelmana ilmiölähtöisyyden toteutumiselle. Seuraava katkelma korostaa, että säädöksiin pohjautuvien toimintatapojen muutoksilla voitaisiin edistää ilmiölähtöisyyttä:

”Monissa paikoissa, kun lähdetään tarkastelemaan sitä, että estääkö lainsäädäntö sitä (ilmiölähtöisyyttä) oikeasti, niin ei se estä. Vaan tapa, jolla se (laki) on totuttu viemään käytäntöön. Että kun tulee joku uusi laki, niin mietitään joku tapa (jolla sitä toteutetaan) ja ajatellaan, että tämä (toimintamalli) on nyt se laki. Mutta ministeriöillä ja virastoilla on tosi iso mahdollisuus myös muokata niitä toimintatapoja, joilla säädöksiä viedään sinne arkeen eli sitä pitäisi käyttää paljon enemmän.” -H2

Virkamiehet kokivat, että ilmiölähtöisyys olisi mahdollista huomioida nykyistä paremmin valmisteluvaiheessa lain vaikuttavuuden arvioinnin yhteydessä. Yksi virkamies näki, että valmisteluvaiheessa tulisi pohtia laaja-alaisemmin eri säästösten välisiä kytköksiä ja niiden vuorovaikutussuhteita. Toinen virkamies taas toivoi lainsäädäntöön muutoksia, jotka mahdollistaisivat automaattisen päätöksenteon. Näin voitaisiin ”vauhdittaa virastojen ja laitosten, kuten tullin ja Kelan toimintaa”. Tehostamisen kautta taas voisi vapautua resursseja muuhun toimintaan.

Informaatio-ohjaus ei pääosin ollut virkamiehille niin tuttu, että he olisivat osanneet pohtia sen roolia ilmiölähtöisyydessä. Yksi virkamiehistä kehui valtionhallinnon sivustoa nimeltä ”tutkibudjettia”. Hän myös avasi informaatio-ohjauksen problematiikkaa; se voi jäädä pelkäksi informaatioksi, eikä siten välttämättä pääse lainkaan vaikuttavuuden tasolle:

”Sanotaan vaikka tämä taulu, jossa on Hiilineutraali Suomi, jossa sitten näkyy ne rahat, mitä eri ministeriöiden pääluokista allokoidaan hiilineutraalisuuteen. Ne tehdään vain informaatiomielessä. Se ei välttämättä kerro sitä, että politiikkatoimet olisivat koherentteja suhteessa toisiinsa. Siellä lukee nyt, että meillä on vuosibudjetissa ympäristölle haitallisia tukia yli 3 miljardia euroa. Se on arvokasta informaatiota, mutta sen jälkeen, kun taulu on tehty ja mennään elävään elämään, niin se ei tavallaan velvoita... että se tavallaan jää vain informaatioksi” -H6

6.5.4 Rakenteiden yli työskentely

Suurin osa virkamiehistä näki, että vaikka valtionhallinnon organisaatorakenteet eivät juuri tue ilmiölähtöistä työskentelyä, niin ne eivät myöskään ole itse ongelman ydin:

”Minusta rakenteet ei niinkään ole se ongelma, et ne ei myöskään estä sitä. Kyllä se ilmiölähtöisyys pikemminkin lähtee meistä ihmisistä. Ja siitä, että onko meillä aidosti tahtoa tehdä yhdessä; motiivi, intressi... Näemmekö me ne hyö-

dyt siinä. -- Meidän pitäisi pystyä työskentelemään niiden rakenteiden yli niin, että nähtäisiin sitä ilmiötä.” -H3

Virkamiehet kuvasivat erilaisia konkreettisia projekteja, joissa heidän mielestään korostui ilmiölähtöisyyttä edesauttavia elementtejä. Ilmiölähtöisiä onnistumisia mainittiin useita, mutta monia esimerkkejä oli mahdotonta sensuroida ilman, että asiayhteys katoaa kokonaan. Seuraava ilmiölähtöisen onnistumisen esimerkki kertoo viraston toiminnan kehittamisestä:

”Siinä oli sellaista poikkihallinnollista, että piti koko aja keskustella kaikkien kanssa ja yrittää miettiä, mistä tulee niitä vaikutuksia. Ja sitten vielä pyrkiä sellaiseen geneeriseen ratkaisuun johonkin IT-ongelmaan. Me onnistuttiin tekemään samalla IT-alustalla X ja Y. Että kyllä me saadaan konehuoneen alla tehtyä jotain asioita. -- Meillä oli riittävän paljon yhteydenpitoa ja rahaa ei jaettu kaikkea kerralla, koska jos sä otat vaikka 10 tai 100M ja jaat kaikille jotain, niin sitten ei kiinnosta mikään enää. Sitten ne vaan lähtee tekemään jokainen omaan suuntaansa. Idea oli se, että siinä kehitettiin sitä ja kun tarpeita tuli, niin meillä oli koko aja olemassa siellä sitä rahaa.” -H5

Kyseinen virkamies mainitsi yhdeksi onnistumisen ilmentäjäksi sen, että he olivat ”konehuoneen alla” onnistuneet samalla digitalisella alustalla (eli samoilla resursseilla) valmistamaan kaksi eri tietoteknistä järjestelmää. Esimerkissä toteutuu useampi ilmiölähtöisyyttä edistävä tekijä: megatrendiin vastaaminen (tässä digitalisaation edistäminen), poikkihallinnollinen yhteistyö sekä ilmiöpohjaisen budjetoinnin elementtejä. Kyseisen virkamiehen mukaan joustavammalla budjetoinnilla voisi vaikuttaa poikkihallinnollisessa yhteistyössä positiivisella tavalla toimijoiden motivaatioon sekä toiminnan tehokkuuteen. Ilmiöpohjaiseman budjetoinnin avulla yhteistyö sujui yllä olevassa esimerkissä tavallista ketterämmin, kun yllätysten ja uusien tarpeiden mukaan pystyi jakamaan lisärahoitusta eri toimijoille. Rahojen jakamisen jälkeen on kunkin toimijan mahdollista palata omaan siiloonsa. Esimerkin perusteella vaikuttaisi siltä, että rahan joustavan allokoinnin avulla yhteistyö pysyi paremmin kasassa.

Toisessa ilmiölähtöisen onnistumisen esimerkissä korostuu ilmiön kokonaisvaltainen tarkastelu:

”Silloin kun se hallitusohjelma tuli -- siis meillä on oikeastaan aika selkeä se (hallitusohjelman) kohta, jossa viitataan tähän (ilmiön X-) ohjelmaan. Siellä lukee yhdellä lauseella, että jatketaan tämän ohjelman toteuttamista -- Mutta tot-

takai meitä kiinnosti kaikki siihen sanaan X liittyvät maininnat muuallakin siellä hallitusohjelmassa, koska ne on merkityksellisiä tällaisen työn kannalta. Meillä kollega kopioi wordiin sen (hallitusohjelman) tekstin ja sitten sillä hakutoiminnolla etsittiin kaikki X-sanat -- Käytiin näin sitä läpi, ja katsottiin, että minkä tyyppiisiin asioihin ne (sanat) siellä viittaa. -- siellä on noin 100 viittausta siihen sanaan, mutta ne sijaitsevat siellä (hallitusohjelmassa) aivan ripoteltuna ympäriinsä.” -H9

Hallitusohjelma on keskeinen valtioneuvoston toimintaa ohjaava strategia. Tässä esimerkissä työskenneltiin rakenteiden yli siinä mielessä, että ohjausmekanismia (tässä strategiaa) lähdettiin tulkitsemaan tarkoitettua kokonaisvaltaisemmin. Tällaista kokonaisvaltaista tarkastelua ei ollut vaadittu, sillä kyseessä olevan projektin suunnasta oli todettu hallitusohjelmassa vain parilla lauseella. Kyseinen virkamies ja hänen kollegansa olivat siitäkin huolimatta käyneet hallitusohjelman läpi tarkasti hakutoiminnon avulla, sillä he halusivat tarkastella kyseessä olevaa ilmiötä eri näkökulmista. He astuivat ideologisella tasolla hallinnonalakohtaisten jaottelujen yli. Tämä virkamies, kuten moni muukin haastatelluista, kyseenalaisti tässä yhteydessä nykyisen hallitusohjelman ilmiölähtöisyyttä. Hän totesi, että kyseistä hänen pöydällään olevaa ilmiötä ei ollut hallitusohjelmassa tarkasteltu kokonaisena ilmiönä, sillä ”se näkyi siellä monessa teemassa eli hallinnonalassa ympäriinsä”. Esimerkki alleviivaa, että vaikka rakenne tai ohjausmekanismi ei olisi ilmiölähtöinen, niin monitulkintaisella ja kokonaisvaltaisella otteella omaa toimintaa on usein mahdollista itse muokata ilmiölähtöisemmäksi.

7 Pohdinta

7.1 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuseettisiin käytäntöihin kuuluu olennaisesti se, että tutkimusprojektin alussa määritellään ja kirjataan ylös osapuolten hyväksymät tekijät: tutkimusryhmän jäsenten asema, oikeudet ja velvollisuudet sekä tutkimustulosten omistajuutta ja aineistojen säilyttämistä koskevat kysymykset (Kuuja & Tiitinen 2010, 450). Ennen aineiston keräystä määrittelimme Työ 2.0 lab- hankkeen osapuolten kesken tarkasti edellä mainittuja tekijöitä. Työ 2.0 lab- hankkeen vetäjät olivat vastuussa yhteydenpidosta haastateltaviin. Itse olin vastuussa aineiston keräämisestä, sen analysoinnista sekä tulosten raportoimisesta. (Einola-Pekkinen & Franssila, 15.10.2020.)

Tässä tutkimuksessa on pyritty ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon tutkittavien anonymiteetti. Tutkimuksessa esiintyvät suorat lainaukset on valikoitu sen pohjalta, missä ei tarvitse paljoa sensuroida haastateltavan puhetta. Tutkimushenkilöt saivat allekirjoitettavakseen tutkimuslupalomakkeen (liite 3), jossa luvattiin, että haastateltavat eivät olisi yksilöitävissä heidän organisaatioihinsa. Esimerkiksi työnkuvan yksityiskohdat saattaisivat rajata epäilyksen siitä, mihin organisaatioon ja/tai yksikköön kyseinen henkilö saattaisi kuulua. Niinkin pienet seikat kuin hankkeiden tai organisaatiokohtaisten tietoteknisten järjestelmien nimeäminen saattavat rajata valtionhallinnon työntekijöistä joukon, johon kyseinen haastateltava todennäköisesti kuuluisi. Litteroinnin jälkeen haastattelutalenne sekä haastateltavan henkilötiedot on poistettu GDPR:n eli yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti (Tietosuojavaltuutetun toimisto, n.d). Näistä syistä anonymiteetistä on huolehdittu asianmukaisesti tämän tutkimusprosessin aikana.

Seuraavaksi käsittelen tämän tutkimuksen luotettavuutta. Kvantitatiivisen tutkimuksen lisäksi myös kvalitatiivisen tutkimuksen yhteydessä voidaan puhua tulosten yleistettävyydestä. Tällöin ei niinkään viitata siihen, että havaittu ilmiö

esiintyisi myös populaatiossa. Sen sijaan voidaan olettaa, että tavat kuvata jotakin ilmiötä ovat jossakin määrin kulttuurisesti jaettuja, eivätkä täysin yksilöllisiä (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 28-29.) Virkamiesten näkemyksiä ilmiölähtöisyydestä näin ollen voidaan pitää osin valtionhallinnon kulttuuriin juurtuneina.

Tynjälä hyödyntää Lincolnin ja Guban (1985) jaottelua tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa seuraavien osatekijöiden kautta: tutkimuksen vastaavuus, siirrettävyys sekä vahvistettavuus. Vastaavuus- käsitteen avulla voidaan tarkastella, kuinka onnistuneesti tutkijan rekonstruktiot vastaavat tutkittavien konstruktioita (Tynjälä, 1991.) Tässä tutkimuksessa aineistoa on pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkasti muun muassa suorien lainausten avulla. Suoria lainauksia on tuotu esiin verrattain paljon, jotta lukija saisi riittävän tarkan käsityksen tekemistäni tulkinnoista. Suorat lainaukset tuovat aineiston lähemmäs lukijaa, lisäävät läpinäkyvyyttä sekä antaa lukijalle mahdollisuuden tehdä omia tulkintojaan (Nikander 2010, 433).

Lisäksi analyysiprosessia on kuvailtu mahdollisimman avoimesti ja visuaalisin keinoin, jotta lukija saisi kattavan kuvan analyysin eri vaiheista. Esimerkiksi teemahaastattelun teemojen muutoksista analyysiprosessin yhteydessä on raportoitu avoimesti. Myös muiden liitteiden, kuten haastattelukutsun (Liite 1), saatekirjeen (Liite 2) ja haastattelukysymysten (Liite 4) tuominen lukijan nähtäville nostaa tutkimuksen läpinäkyvyyttä.

Laadullisessa sisällönanalyysissä saturaatiopisteen saavuttaminen on tutkimuksen luotettavuuden kannalta erityisen keskeistä (Luomanen 2010, 369). Seitsemännennen haastattelun kohdalla havaitsin, että uutta tietoa ei juurikaan synny, vaan aineisto oli alkanut ikään kuin toistaa itseään. Näin ollen yksi tämän tutkimuksen luotettavuutta nostavista ominaisuuksista on saturaatiopisteen saavuttaminen.

Ilmiölähtöisyys on tutkimusaiheena erittäin vähän tutkittu (Virtanen ym., 2018). Vähäisen aiemman kirjallisuuden vuoksi yhtenä tämän tutkimuksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että teoriapohjasta verrattain suuri osa on ministeriöiden jul-

kaisemia selvityksiä, julkaisuja ja tiedotteita. Vaikka julkaisuissa mainitaan kyseessä olevan akateeminen tutkimus, on huomioitava, että julkaisuissa ja tiedotteissa saattaa piiloisestikin vaikuttaa julkaisijana toimivan ministeriön intressit. Näin voi käydä siitäkkin huolimatta, vaikka ensimmäisellä sivulla mainittaisiin, että ”tekstisisältö ei välttämättä edusta organisaation näkemystä”.

Vähäisestä aiemmasta tutkimustiedosta huolimatta koen, että yhtenä tämän tutkimuksen vahvuutena voidaan pitää aiemman kirjallisuutta hyödyntävää teema-haastattelun moniulotteista runkoa. Kysymykset pyrkivät lähestymään ilmiölähtöisyyttä usean työn osa-alueen kautta: johtamisen, yhteistyön, tiedonkulun, organisaatiokulttuurin sekä ohjausmekanismien näkökulmasta.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava tutkimusjoukon koostumisen vaikutus tutkimustuloksiin. Haastattelukutsut lähetettiin hankkeen vetäjien toimesta sellaisille valtionhallinnon työntekijöille (23 henkilöä), jotka olivat varanneet Työ 2.0 lab:n työtilan oman työryhmänsä käyttöön. Näin ollen työtilan varanneille kyseinen hanke ja ilmiölähtöisyyden idea saattoi olla ennestään tuttu. Tilan varanneiden työnkuva saattoi olla valmiiksikin kovin poikkihallinnollista ja ilmiölähtöisyyttä mahdollistavaa. Tutkimustulokset olisivat saattaneet olla kovin erilaisia siinä tapauksessa, jos haastattelukutsut olisi lähetetty summanmutikassa valtionhallinnon eri organisaatioiden työntekijöille eli otantamenetelmässä olisi ollut parantamisen varaa. Tämän tutkimuksen tutkimusjoukon koostumus saattaa hieman vääristää tuloksia ja näin ollen laskea tämän tutkimuksen validiteettia eli sitä, onko onnistuttu mittaamaan ”juuri sitä tutkittavan ilmiön ominaisuutta, mitä oli tarkoituskin mitata”. (Tilastokeskus, n.d.)

Toinen tutkimusjoukkoon liittyvä parannuskohde olisi ollut se, että haastateltujen joukossa olisi ollut tasaisemmin työntekijöitä pitkin valtionhallintoa. Tässä tutkimuksessa kaikki haastateltavat työskentelivät ministeriössä kahta virkamiestä lukuun ottamatta. Aineisto olisi voinut poiketa siinä tapauksessa, jos enemmistö olisikin työskennellyt ministeriöiden hallinnonalaisissa virastoissa. Tutkimusjoukon koostumuksella on väistämätön vaikutus tulosten siirrettävyyteen (Tynjälä, 1991).

Toinen tämän tutkimuksen tulosten hyödyntämisen rajoitus koskee virkamiesten muistin virkistämistä haastattelun yhteydessä. Selvittäessäni poikkihallinnollisen yhteistyötä onnistumista edistäviä tekijöitä pyysin haastateltavia muistelemaan jotakin onnistunutta poikkihallinnollista projektia ja kuvailemaan sitä mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Haastateltavat olivat saaneet haastattelukysymykset ennen haastattelua, ja ei ollut takeita siitä, kuinka moni oli perehtynyt kysymyksiin etukäteen. Haastateltaville muodostui haasteeksi palauttaa mieleensä yhteistyöprojekteja sekä niiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen liittyviä tekijöitä.

Alastalo ja Åkerman (2010, 383) korostavat, että asiantuntijoiden ollessa tutkimuskohteena tuottaa haastateltavien anonymisointi erityisiä haasteita. Tämä johtuu siitä, että rajatun asiantuntijakentän ”toimijoiden on helppo tunnistaa toisensa ja analysoitava tapaus hyvin pienistä vihjeistä”. Kyseiset tutkijat näkevät, että asiantuntijahaastatteluissa tilanteiden, hankkeiden ja henkilöiden anonymisointi onnistuu harvoin ilman, että tietoa katoaa jonkin verran. Vaikka anonymiteetista huolehtiminen on yksi tämän tutkimuksen vahvuuksista, on asiasisältöä myös päässyt luultavimmin katoamaan tutkimusprosessin yhteydessä anonymiteetista huolehdittaessa. Kaikkea asiasisältöä oli hankala tuoda esiin lukijalle mahdollisimman läpinäkyvästi, mikä on yksi tämän tutkimuksen rajoituksista.

7.2 Tutkimustulokset aiemman kirjallisuuden valossa

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli tarkastella Suomen valtionhallinnon virkamiesten käsityksiä on ilmiölähtöisyydestä. Ilmiölähtöisyyttä käsittelevässä kirjallisuudessa korostetaan muun muassa ilmiölähtöistä tai strategista hallitusohjelmaa (Mykkänen & Virtanen 2019; Valtioneuvosto & Valtiovarainministeriö 2019), ilmiöpohjaista budjetointia (Varis 2020; Valtiovarainministeriö 2019) sekä poikkihallinnollisia järjestelyjä (Virtanen ym. 2018; Virtanen ym. 2016). Aiemmissa tutkimuksissa ei ole käsitelty ilmiölähtöisyys-käsitteen sisältöä ja merkityksiä valtionhallinnon virkamiesten näkökulmasta. Haastateltavat käsittivät ilmiölähtöisyyden vahvasti rakenteiden, kuten ilmiöpohjaisen budjetoinnin ja ilmiölähtöisen hallitusohjelman kautta. Poikkihallinnollinen yhteistyö sekä kyky

tulkita asioita eri näkökulmista nähtiin näyttelevän keskeistä roolia. Haastateltavat korostivat toimintaympäristön suuria muutoksia eli megatrendejä ja systeemisen ajattelun tärkeyttä ilmiöiden kokonaisvaltaisessa lähestymisessä ja niihin vastaamisessa. Problemaattisena koettiin ilmiöiden tunnistaminen ja priorisointi, mikä on saanut huomiota myös aiemmassa tutkimuksessa (Virtanen ym. 2018).

Toinen tämän tutkimuksen tavoite oli tarkastella virkamiesten näkemyksiä siitä, minkälaiset tekijät edistävät ja mitkä ehkäisevät ilmiölähtöisyyden toteutumista. Aiemmassa tutkimuksessa ei ole juurikaan korostettu organisaatorakenteiden muutoksia ilmiölähtöisyyden lisäämiseksi (Virtanen ym. 2018; Valtioneuvosto 2017a). Tämän tutkimuksen tulokset olivat samansuuntaisia siinä mielessä, että organisaatorakenteelliset muutokset eivät saaneet virkamiesten kannatusta.

Yhteisen tilannekuvan tärkeys on esiintynyt ilmiölähtöisyyttä koskevassa kirjallisuudessa (Lähteenmäki-Smith ym. 2018; Virtanen ym. 2018). Tämä tutkimus toi samankaltaisia tuloksia; yhteinen tilannekuva koettiin kriittiseksi yhteen hiileen puhaltamisen ja yhteisen tavoitteen muodostamisen tekijäksi poikkihallinnollisissa projekteissa. Käsitteen esiintulo kirjallisuudessa ei kuitenkaan mitään ilmeisimmin ole auttanut saamaan jalansijaa yhteisen tilannekuvan muodostamiselle valtionhallinnon työskentelyssä. Haastatteluissa projektit mainittiin alkavan yleisimmin ilman tilannekuvan muodostamista ja hyppäävän miltei suoraan erilaisiin toimenpiteisiin.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu henkilökierron (ts. virkamiesvaihdon) merkitystä valtioneuvoston yhtenäistämisen kannalta (Virtanen ym. 2018; Valtioneuvosto 2017a; Valtioneuvosto 2017b). Myös tämän tutkimuksen haastateltavat korostivat henkilökierron merkitystä ilmiölähtöisyyden kannalta. Ilmiölähtöisyyttä käsittelevässä kirjallisuudessa virkamiesten organisaatorajat ylittävä, verkostomainen työskentely on nähty kriittiseksi tekijäksi (Valtioneuvosto 2017a). Tässä tutkimuksessa nousi esiin uudenlainen virkamiehen ihanne, johon kuului keskeisenä yhteistyöhalukkuus ja erilaisiin verkostoihin liittyminen.

Aiemmassa tutkimuksessa ei ole käsitelty sitä, millaista osaamista kaivattaisiin lisää ilmiölähtöisyyden edistämiseksi. Lonka (2018) tosin korosti hybridiasiantuntijuutta monimutkaisten ilmiöiden ratkaisemisen kannalta ja samansuuntaisia tuloksia saatiin tässä tutkimuksessa. Valtionhallinnon työntekijät painottivat kaipa-alaisen substanssiosaamisen sijaan geneerisempää ja monipuolisempaa osaamista ilmiölähtöisyyden edistämiseksi. Aiemmassa tutkimuksessa ei ole otettu kantaa siihen, millaisia taitoja kaivattaisiin lisää ilmiölähtöisyyden edistämiseksi. Tässä tutkimuksessa korostuivat muun muassa viestintäosaamisen ja tilastotieteellisen/matemaattisen osaamisen merkitys.

Yksi tämän tutkimuksen tuloksista on hieman ristiriidassa aiemman tutkimuksen kanssa. Ilmiölähtöisyyden kirjallisuudessa on korostettu säädösohjauksen liiallista yksityiskohtaisuutta keskeisenä ilmiölähtöisyyden esteenä. Tässä tutkimuksessa haastateltavat eivät nähneet säädösten eksaktiuden estävän ilmiölähtöistä toimintaa. Sen sijaan haastateltavat näkivät, että lainsäädäntö ja siitä johtavat toimintatavat tulisi nähdä erillisinä. Toisin sanoen virkamiesten tulisi kyetä näkemään, että samalle säädökselle saattaa sopia useammatkin toimintatavat ja puntaroida, mikä niistä toimisi parhaiten.

7.3 Tulosten hyödyntämismahdollisuudet ja jatkotutkimus

Valtionhallinnossa kannattaisi jatkaa ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämistä, joka onkin suuressa roolissa ilmiölähtöisyyden toteutumisen kannalta. Tutkimuksen tulosten mukaan valtionhallinnossa kannattaisi budjetointimuutosten lisäksi ottaa käyttöön myös ketterämpiä toimintatapoja. Tämän tutkimuksen tulokset kertovat että suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaiheita ei tulisi nähdä irrallisina toisistaan, vaan ministeriöiden tulisi osallistaa enemmän virastojen ja laitosten toimijoita jo suunnitteluvaiheessa. Myös tulosohtauksessa tulisi panostaa virastojen ja laitoksien osallistavampaan, yhdenvertaiseen dialogiin. Lisäksi poikkihallinnolliset eli eri hallinnonalojen organisaatioiden yhteiset tulostavoitteet saivat kannatusta. Tulosten mukaan tulosohtauksessa käytetään toisinaan epätarkoituksenmukaisia mittareita, joten mittareita olisi syytä kehittää.

Tämän tutkimuksen tuloksia voisi hyödyntää valtionhallinnon työntekijöiden osaamisen kehittämisessä. Valtionhallinnossa kannattaisi satsata ryhmänohjaustaitojen hallintaan ja panostamiseen sekä viestintäosaamisen kehittämiseen. Viestinnässä olisi kehitettävää siinäkin mielessä, että tulosten mukaan ministeriöissä ei päivitetä hankeikkunan tietoja kovin usein. Tässä olisi parantamisen varaa, sillä tämän tutkimuksen haastattelujen mukaan hankeikkunasta löytyviä tietoja hyödynnetään hallitusohjelman toteutumisen seurannassa.

Myös uusia virkamiehiä rekrytoitaessa voisi hyödyntää tämän tutkimuksen tuloksia. Tuloksissa nousi uudenlainen virkamiesihanne, jossa korostui kyky sieittää epävarmuutta ja tarpeen tullen myöntää oma tietämättömyytensä. Uuteen virkamiesihanteeseen kuului taito nähdä asioita laajasti eri näkökulmista, uuden kokeileminen, erilaisiin verkostoihin hakeutuminen sekä syvän ja kapea-alaisen substanssin sijaan geneerisempi osaaminen. Valtionhallinnon rekrytoinneissa olisi suotavaa painottaa tällaisia taitoja ja piirteitä.

Tulokset antavat viitteitä sille, että valtionhallinnon organisaatiokulttuuria olisi tarpeellista yhtenäistää. Esimerkiksi systemaattinen henkilökierron lisääminen voisi auttaa poikkihallinnollisten verkostojen luomisessa ja siten yhteenkuuluvuudentunteen kasvattamisessa. Tulosten mukaan valtionhallinnon organisaatioiden välillä on kilpailua sekä piiloagendoja, ja poikkihallinnollisissa hankkeissa osallistujat nähdään oman organisaation edustajina ja puolustajina. Useamman organisaation projekteissa yhteisen tavoitteen ja ymmärryksen puuttuminen on ongelma, joka todennäköisimmin vain lisää kitkaa valtionhallinnon organisaatioiden välillä. Tulokset viittaavat siihen, että projektin aloittaminen yhteisen tilannekuvan rakentamisella tulisi saada rutiiniksi poikkihallinnollisessa yhteistyössä.

Seuraavaksi sivuan jatkotutkimusmahdollisuuksia. Kuten tämän tutkimuksen luotettavuutta arvioidessa on mainittu, oli haastatelluilla virkamiehillä jonkin verran haasteita palauttaa mieleensä yhteistyötä vaativia projekteja sekä niiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen liittyviä tekijöitä. Jotta haastateltavilta saisi mahdollisimman konkreettista ja yksityiskohtaista tietoa, tulisi heidän pitää päiväkirjaa poikkihallinnollisen hankkeen tai projektin ajan. Tässä olisikin jatkotut-

kimukselle tarvetta. Toinen vaihtoehto olisi, että kokonaisen hankkeen tai projektin kaikki osanottajat saisi mukaan tutkimukseen, jossa osallistujien tulisi pitää päiväkirjaa ja tämän lisäksi osallistua haastatteluun projektin päätteeksi. Tällöin voisi saada syvällistä tietoa poikkihallinnollisessa yhteistyössä esiintyvistä ristiriidoista, näkökulmaeroista ja käytettyjen työtapojen eroavaisuuksista. Myös etnografinen lähestymistapa olisi omiaan tuottamaan syvällisempää tietoa valtionhallinnon kulttuurin ja ilmiölähtöisyyden yhtymäkohdista.

Tutkijat Alastalo ja Åkerman (2010, 378-379) korostavat, että asiantuntijoita haastatellessa on olennaista selvittää kunkin haastateltavan taustaorganisaation nykytilannetta ja tavoitteita. Jatkotutkimuksen kannalta olisi hedelmällistä vertailla ilmiölähtöisyyden toteutumista eri organisaatioissa. Virkamiesten näkemyksiä kannattaisikin peilata heidän organisaatioiden strategiaan ja tavoitteisiin. Valtionhallinnon organisaatioiden strategioiden analysointi on kuitenkin jo toinen lukunsa, jota ei tämän tutkimuksen yhteydessä ollut mahdollista työn määrän puolesta suorittaa. Toimeksiantoon nimittäin kuului haastattelujen lisäksi tiedon kerääminen ja analysoiminen kyselyn avulla. Kyselymenetelmä jäi kokonaan pois tästä pro gradu- tutkielmasta siitä syystä, että ilmiölähtöisyyttä koskevasta kirjallisuudesta ei löytynyt valmista luotettavaa mittaria, jota käyttää kyselyssä. Laadin mittarin alusta lähtien itse. Todellisuudessa mittarin suunnittelu ja testaaminen vaatii usein monien vuosien työn (Pyhälä 2020).

Valtionhallinnon ilmiölähtöisyyden lisäksi tulisi myös tutkia ilmiöpohjaista oppimista ja sen hyötyjä pitkittäistutkimuksen merkeissä. Tutkijat ovat osoittaneet huoltaan kasvavasta kuilusta, joka sijaitsee traditionaalisen, passiivisuutta ja kategorisointia tukevan koulutuksen sekä monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ratkaisemisen välillä. Tähän pyritään saamaan muutosta 2010-luvulla yleistyneen ilmiöpohjaisen oppimisen avulla, jossa oppiminen tapahtuu jonkin tietyn ilmiön ympärillä (Lonka 2018, 56.) Tämän tutkimuksen haastateltavat olivat keskimäärin 44-vuotiaita, jolloin heidän koulutuksessaan ei todennäköisimmin ole korostettu ilmiöpohjaista oppimista. Nähtäväksi jää, onnistutaanko ilmiöpohjaista oppimista korostavalla koulutuksella kehittämään kykyämme joustavampiin mentaaliin malleihin, systeemiseen ajatteluun sekä ilmiöiden kokonaisvaltaisempaan hahmottamiseen. Ilmiöpohjaista oppimista ja sen toteutumis-

ta koulujen arjessa olisi hedelmällistä tutkia, sillä kompleksisten ilmiöiden ratkaiseminen koskee niin valtion, kunnan kuin yksityisen sektorin työntekijöitä. Lisäksi monimutkaiseen yhteiskunnallisiin ilmiöihin vaikuttaminen ulottuu lähes kaikkien yhteiskunnan jäsenien elämään.

Lähteet

Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), Haastattelun analyysi. (s. 372-394). Tampere: Vastapaino.

Backman, J. & Hyssälä, L. (2018). Kansanvallan peruskorjaus: Kaikki voimavarat käyttöön. Sitra työpaperi.

<https://media.sitra.fi/2018/02/02133038/kansanvallanperuskorjaus.pdf>

Einola-Pekkinen, V. & Franssila, H. (15.10.2020). Henkilökohtainen tiedonanto.

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. Teoksessa C. Watts (toim.), Journal of advanced nursing 62 (s. 107-115).

Eskola, J. (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola, & R. Valli (toim.), Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. (s. 133-157). PS-kustannus.

Eskola, J. & Vastamäki, J. (2010). Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa J. Aaltola, & R. Valli (toim.), Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. (s. 26-44). PS-kustannus.

Hansson, A. (2002). Selvitys sosiaali- ja terveystalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Luettu 17.3.2021.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/71344>

Hinkka, T. (2.10.2015). Mitä on mikromanageeraus ja miksi se on pahasta? [blogikirjoitus] Savonsanomat. Savon Media Oy.

<https://blogit.savonsanomat.fi/johtamisaktivisti/mita-on-mikromanageeraus-ja-miksi-se-on-pahasta/>

Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Julkaisussa Informaatiotutkimus 27(2), (s.1-14).

<https://core.ac.uk/download/pdf/39933147.pdf>

Jackson, M. C. (2003). *Systems thinking: Creative holism for managers*. Chichester: John Wiley & Sons.

Jokiranta, V., Peltonen, M., Rissanen, A., Rosenqvist, S., Voltti, S., Käsmä, L., Luoma, J., Falk, S. & Kuokkanen, J. (2020). Lapsilähtöinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162217/VNTEAS_2020_23.pdf

Jolanki, O. & Karhunen S. (2010). Renki vai isäntä? Analyysiohjelmat laadullisessa tutkimuksessa. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. (s. 395-410). Tampere: Vastapaino.

Kielitoimiston sanakirja (2020). Ilmiö. Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy. Luettu 3.11.2020.

<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/ilmi%C3%B6>

Kim, D. H. & Anderson, V (2007). *Systems archetype basics*. Waltham Massachusetts: Pegasus Communications.

Kiviniemi, K. (2001). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa J. Aaltola, & R. Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2*. (s. 68-83). PS-kustannus.

Kuula, A. & Tiitinen, S. (2010). Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. (s. 446-459). Tampere: Vastapaino.

Lankinen, T., Laine, K. & Heikkinen, K. (20.12.2017). Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin toiminta-arkkitehtuuri. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2017.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160427/16_17_VN_konaisarkkitehtuurin_toiminta_arkkitehtuuri.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Liikenne- ja viestintäministeriö (n.d.). Hankkeet. Luettu 25.3.2021.

<https://www.lvm.fi/hankkeet>

Lonka, K., Makkonen, J., Berg, M., Talvio, M., Maksniemi, E., Kruskopf, M., Lammassaari, H., Hietajärvi, L., & Westling, S. K. (2018). Phenomenal Learning from Finland. Helsinki: Edita.

Luomanen, J. (2010). Straussilainen grounded theory- menetelmä. Teoksessa J. Ruusuvaari, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), Haastattelun analyysi. (s. 351-370). Tampere: Vastapaino.

Lähteenmäki-Smith, K., Tattersall, P., Aranko, A., Kanerva, M. & Poukka, R (2018) Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki: Työpohjia ilmiöiden hahmottamiseen. Sitra työpaperi. Luettu 12.11.2020.

<https://media.sitra.fi/2018/12/21105924/ilmiolahtoisen-suunnittelun-tyokalupakki.pdf>

Mauno, S. & Ruokolainen, M. (2008). Organisaatiokulttuurin yhteys henkilöstön hyvinvointiin ja työasenteisiin. Teoksessa U. Kinnunen, T. Feldt & S. Mauno (toim.), Työ leipälajina. Työhyvinvoinnin psykologiset perusteet. Jyväskylä: PS-kustannus.

Mykkänen, J., & Virtanen, J. (2020). Hallituksen muodostaminen: Katosiko strateginen hallitusohjelma? Teoksessa S. Borg, E. Kestilä-Kekkonen & H. Wass. (toim.), Poliitiikan ilmastonmuutos: Eduskuntavaalitutkimus 2019. (s. 196-2020). Helsinki: Oikeusministeriö.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-838-7>

Nevamäki, R. (13.12.2018). Strateginen hallitusohjelma on osoittautunut toimivaksi. Valtioneuvoston tiedote. Luettu 27.10.2020.

<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/strateginen-hallitusohjelma-on-osoittautunut-toimivaksi>

Nikander, P. (2010). Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), Haastattelun analyysi. (s. 432-445). Tampere: Vastapaino.

Pyhälto, K. (2020). Yleis- ja aikuiskasvatustieteen Pro gradu- seminaari. Seminaari Helsingin yliopistossa 12.10.2020.

Rubin, A. (2018). Trendianalyysi tulevaisuudentutkimuksen menetelmänä. Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali. Turun kauppakorkeakoulu, Turun yliopisto.

<https://tulevaisuus.fi/metelmat/toimintaympariston-muutosten-tarkastelu/trendianalyysi-tulevaisuudentutkimuksen-menetelmana/>

Ruuskanen, P. (2015). Sosiaalinen pääoma. Jyväskylän yliopisto. Luettu 12.1.2021.

<http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/sosiaalinen-paaoma>

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.), Haastattelun analyysi. (s. 9-37). Tampere: Vastapaino.

Saariinen, M. & Siltanen, M. (n.d.). Ohjausjärjestelmät. Valtiovarainministeriön nettisivut. Luettu 22.2.2021.

<https://vm.fi/ohjausjarjestelmat>

Saariinen, M. (n.d.). Valtionhallinto. Valtiovarainministeriön nettisivut. Luettu 20.2.2021.

<https://vm.fi/valtionhallinto>

Seitamaa-Hakkarainen, P. (2015). Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Metodix Oy. Otavan opiston osuuskunta. Luettu 3.1.2021.

<https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>

Summa, T. & Tuominen, K. (2009). Fasilitaattorin työkirja: Menetelmiä sujuvampaan ryhmätyöskentelyyn. Kepan raporttisarja (103). Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry.

<https://www.gloaalikasvatus.fi/sites/default/files/attachments/fasilitaattorin-tyokirja-menetelmia-sujuvaan-ryhmatyoskentelyyn.pdf>

Tapanainen-Thiess, J., Gullichsen, I. & Lahtinen, J. (n.d.). Ennakointi ja tulevaisuustyö. Valtioneuvoston kanslia.

Luettu 24.3.2021.

<https://vnk.fi/tulevaisuus>

TE-palvelut (6.2.2019). Työkierto: mahdollisuus oppimiseen työsuhteen aikana [blogikirjoitus]. Luettu 25.3.2021.

<http://suotuisasuunta.blogspot.com/2019/02/tyokierto-mahdollisuus-oppimiseen.html>

Tieteen termipankki (12.3.2021). Toimijuus. Luettu 3.11.2020.

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Kasvatustieteet:toimijuus>

Tietosuojavaltuutetun toimisto (n.d.). Usein kysyttyä EU:n tietosuojasetuksesta.

<https://tietosuoja.fi/gdpr>

Tilastokeskus (2008). Reliabiliteetti. Menetelmäkäsitteet. Luettu 10.11.2020.

<https://www.stat.fi/meta/kas/reliabiliteetti.html>

Schwaber, K. (2004). Agile project management with scrum. Redmond USA: Microsoft Press.

Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. Teoksessa Sociological theory (s. 167-186). American Sociological Association.

Työ 2.0 lab. Luettu 15.3.2021.

<https://tyo-2-0-lab.fi/>

Tynjälä, P. (1991). Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. Teoksessa Kasvatus 22 (s. 387-398).

Valkonen, T. (2003). Puheviestintätaitojen arviointi. Näkökulmia lukiolaisten esiintymis- ja ryhmätaitoihin. Jyväskylän yliopisto.

Valtiokonttori (n.d.) Tutkihallintoa.fi. Luettu 15.3.2021.

<https://www.tutkihallintoa.fi/valtionhallinnon-abc/>

Valtioneuvosto (2017). Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys: Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Luettu 13.12.2020.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/3779937/Valtioneuvoston+kehitt%C3%A4misty%C3%B6ryhm%C3%A4n+selvitys/a319951b-c39d-4b24-9024-8018927ad466/Valtioneuvoston+kehitt%C3%A4misty%C3%B6ryhm%C3%A4n+selvitys.pdf>

Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö (31.1.2019). Strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suositukset. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:2. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161341/Hallituksen%20strategisten%20johtamisv%C3%A4lineiden%20kehitt%C3%A4mishankkeen%20suositukset_.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö (25.1.2019). Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Luettu 7.11.2020.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161322/9_2019_Ilmiopohjai-](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161322/9_2019_Ilmiopohjais-)

seen_budjetointiin_liittyvia_nakokohtia_selvittavan_tyoryhman_raportti__.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtiovarainministeriö (n.d.): Tutki budjettia. Luettu 22.3.2021.

<https://tutkibudjettia.fi/etusivu>

Varis, T. (26.10.2020). Ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittäminen edellyttäisi yhteistä näkemystä ja hallinnon sitoutumista. Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV. Luettu 27.10.2020.

<https://www.vtv.fi/julkaisut/ilmiopohjaisen-budjetoinnin-kehittaminen-edellyttaisi-yhteista-nakemysta-ja-hallinnon-sitoutumista/>

Virtanen, P., Lähteenmäki-Smith, K. & Nyholm, I. (2018) Ilmiömäinen julkinen hallinto: Keskustelualoite valtioneuvoston uudistamiseksi. Sitra työpaperi. Luettu 5.11.2020.

<https://media.sitra.fi/2018/09/03163806/ilmiomainenjulkisenhallinto.pdf>

Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Laitinen L. & Noro, K. (2016). Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79785/valtioneuvoston%20yhten%C3%A4isyys.pdf>

Wikipedia (2013). Pooli. Luettu 10.11.2020.

<https://fi.wikipedia.org/wiki/Pooli>

Liitteet

Liite 1 Haastattelukutsu

Hei,

Työ 2.0 on Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, Senaatti-kiinteistöjen ja Valtorin yhteinen tavoite, johon pyritään muun muassa lisäämällä kokeiluin poikkihallinnollista yhteistyötä sekä tukea ilmiölähtöisyyttä. Ilmiölähtöinen työskentely hakee parhaillaan tapaansa ja muotoansa, ja Työ 2.0 Lab – kokeilu on yksi avaus, jonka tarkoituksena on tukea ilmiölähtöistä työskentelyä.

Työ 2.0 Lab –kokeilu on käynnistänyt pro gradu –tutkimuksen, jonka tavoitteena on tunnistaa, millaista ilmiölähtöinen työ valtionhallinnon henkilöstön arjessa tällä hetkellä on, ja millaisia erityisesti hyviä käytäntöjä ja kokemuksia ilmiölähtöisestä työskentelystä eri toimijoilla on. Tutkimuksen aineistonkeruu käynnistyy laadullisilla teemahaastatteluilla, jotka toteuttaa tutkimushankkeen graduntekijä, kasvatustieteen maisterivaiheen opiskelija Linda Nyman Helsingin yliopistosta. Toivomme, että Linda voisi haastatella sinua tai jotakuta muuta oman organisaatiosi tai verkostosi toimijaa. Haastatteluun kuluu aikaa maksimissaan 1 tunti. Pidämme huolen siitä, että haastateltavien anonymiteetti toteutuu. Tuloksissa sinua ei tulla yhdistämään mihinkään organisaatioon tai hankkeeseen. Haastatteluja tullaan tekemään noin 10 kpl valtionhallinnossa. Haastatteluaineistoa tullaan analysoimaan laadullisin menetelmin ja raaka-aineistoa tulevat käsittelemään Linda Nyman sekä raaka-aineistoa tutkimuksen ohjausvas- taavana toimiva FT Heljä Franssila Työ 2.0 Labista. Haastatteluaineiston analyysituloksia tullaan raportoimaan Lindan gradussa ja mahdollisesti muissa tie- teellisissä julkaisuissa Lindan ja Heljän toimesta.

Olisiko siis haastattelu lähiviikkoina mahdollinen? Haastattelu voidaan toteuttaa esim. Teams tai zoom-kokouksena.

Liite 2 Saatekirje

Hei,

Tämän viestin ohessa on kysymysrunko. Ne saa halutessaan lukea läpi, mutta mitään varsinaista valmistautumista ei tarvita.

Jos koet jonkin kysymyksen haastavaksi (esimerkiksi jos oma työnkuvasi ei liity kysymykseen), niin siitä voi sanoa haastattelun aikana. Kysymyksiin ei ole ns. oikeita vastauksia.

Ohessa myös tutkimuslupa. Saatko sen allekirjoitettua ja lähetettyä minulle. Ei tarvitse välttämättä tulostaa ja skannata vaan riittää, jos kirjoitat nimesi ja päivämäärän word-tiedostoon ja lähetät takaisin pdf-muodossa.

Tässä vielä numeroni tarvittaessa: XX. Mukavaa päivänjatkoa!

Ystävällisin terveisin,

Linda Nyman

Liite 3 Tutkimuslupa

Tarkastelen pro gradu -työssäni ilmiölähtöisyyden työskentelyn toteutumista. Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, millaisin keinoin ilmiölähtöisyyttä voitaisiin tukea valtionhallinnossa. Tutkimus on osa Työ 2.0-hanketta. Valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin, Senaatti-kiinteistöjen ja Valtorin yhteistyöhanke Työ 2.0 antaa työkaluja, käytännön malleja ja vinkkejä valtionhallinnon työntekemisen tapojen uudistamiseen. Tästä hankkeesta saatavia etuja on tarpeen hyödyntää myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilöstön hyväksi. Tämän tutkimuksen tuloksia pyritään hyödyntämään Työ 2.0:n toiminnan kehittämisessä.

Haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista. Haastattelut nauhoitetaan, jonka jälkeen ne kirjoitetaan tekstitiedostoiksi. Tämän jälkeen tekstitiedoista poistetaan henkilön tunnistetiedot ja kaikki anonymiteettiin liittyvä informaatio, kuten haastatteluissa mainittujen yksityishenkilöiden, hankkeiden, tahojen, järjestelmien ja organisaatioiden nimet.

Tekstimuotoinen raaka-aineisto sekä haastattelutallenteet hävitetään tutkimuksen valmistumisen jälkeen. Aineistoa käsitellään luottamuksellisesti, eivätkä haastateltavat ole tunnistettavissa tutkimus- tai tulosraporteista.

Sinulla on mahdollisuus keskeyttää osallistumisesi tutkimukseen milloin tahansa. Jos päätät osallistua tutkimukseen, pyydän sinua allekirjoittamaan tämän lomakkeen, jolla valtuutat aineiston käytön tutkimustarkoituksessa. Voit halutessasi esittää minulle kysymyksiä tähän tutkimukseen, kuten aineiston käyttämiseen ja tulosten raportointiin liittyen sähköpostitse.

Linda Nyman

Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta

Olen saanut tietoa tutkimuksesta sekä siihen linkittyvästä projektista. Minulle on tarjottu mahdollisuus esittää kysymyksiä tutkimukseen liittyen ja niihin on vastattu asianmukaisesti. Annan suostumukseni tutkimukseen osallistumiselle.

Nimi:

Päivämäärä:

Liite 4 Haastattelun kysymykset

1. Kuvaile viimeaikaista poikkihallinnollista työtä tai projektia?
2. Jos mietit jotain viimeaikaista poikkihallinnollista työtä tai projektia, niin mitä olet siitä oppinut yhteistyön näkökulmasta?
3. Missä määrin poikkihallinnollinen yhteistyö työssäsi tulee ohjattuna, missä määrin omatoimisesti?
4. Millaisia haasteita poikkihallinnolliseen yhteistyöhön liittyy?
5. Tarvitaanko sinun mielestä poikkihallinnolliseen yhteistyöhön tukea? jos niin millaista?
6. Mistä ilmiölähtöisyydestä valtionhallinnossa on sinun mielestäsi kyse?
7. Mitä ajattelet ilmiölähtöisyydestä?
8. Näkyykö ilmiölähtöinen työskentely organisaatiossasi jollain tavalla?
9. Toteutatko itse ilmiölähtöisyyttä omassa työssäsi jollain tavalla?
10. Mitkä tekijät mielestäsi edistävät ilmiölähtöisyyttä?
11. Koetko, että valtionhallinnon organisaatorakenne tukee ilmiölähtöisyyttä?
12. Onko sinulla näkemystä, että mitä muutoksia rakenteisiin tulisi tehdä, jotta ilmiölähtöisyys toteutuisi paremmin?
13. Mitä mahdollisuuksia eri valtionhallinnon tasoilla on toimia ilmiölähtöisesti valtioneuvostotasolla ja virastotasolla?
14. Mitä mieltä olet: Voitaasiinko osaamisen kehittämisen kautta edistää ilmiölähtöisyyttä?
15. Entä kulttuurin tai sosiaalisen ympäristön kautta?
16. Koetko, että johtamisella voitaisiin tukea ilmiölähtöisyyttä? Miten?
17. Voitaasiinko ilmiölähtöisyyttä mielestäsi tukea tulosohjauksen kautta?
18. Voitaasiinko ilmiölähtöisyyttä mielestäsi tukea säädösohjauksen kautta?
19. Entä informaatio-ohjauksen kautta?
20. Kertoisitko omasta (tai tiedossasi olevasta) ilmiölähtöisen työskentelyn onnistuneesta kokemuksesta - pienestä tai suuresta.
21. Kun haet ilmiöön liittyvää tietoa: Mikä ilmiöön liittyvässä tiedonhaussa toimii hyvin? Entä onko jotain, mikä voisi toimia paremmin?
22. Kun kohtaat uuden asian tai ilmiön työssäsi: Onko sinulle selkeää, että kuka/mikä tahoo toimii kyseisen ilmiön parissa? (ts. Millä taholla olisi eniten ja ajankohtaisinta tietoa kyseisestä ilmiöstä?)
23. Koetko, et-
tā organisaatiossasi pyritään hyödyntämään työntekijöiden monipuolista asiantuntijuutta? Miten se ilmenee?
24. Millaiset tekijät motivoivat sinua omassa työssäsi?
25. Onko sinulla jotain aatteita tai päämääriä, jotka vaikuttavat työskentelysi taustalla?